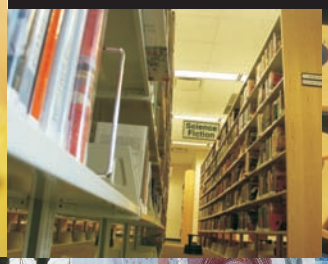
Institutul pentru Politici Publice
București

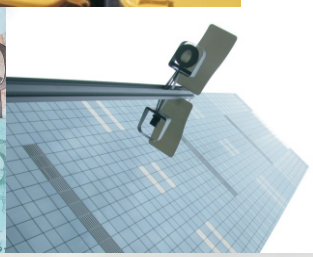
2009

MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE LA NIVELUL MUNICIPIILOR - PROBLEME ŞI SOLUȚII -



CU SPRIJINUL

eea grants
iceland liechtenstein norway



Managementul serviciilor publice la nivelul municipiilor: probleme şi soluții

Bucureşti, octombrie 2009

Acest material a fost realizat în cadrul proiectului *O administrație publică performantă înseamnă servicii publice de calitate pentru cetățeni* realizat de către Institutul pentru Politici Publice (IPP) în cadrul *Programului de finanțare al Guvernelor Islandei, Principatul Liechtenstein şi Norvegiei, prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European.* Mulțumim experților şi colaboratorilor din proiect care şi-au adus contribuția (după cum este specificat în Cuprins) la elaborarea acestui material, anume doamnei Steluța Purcaru şi domnului Victor Giosan.

Adrian Moraru, Director Adjunct IPP/Coordonator lucrare
Elena Iorga, Director Programe IPP
Loredana Ercuş, Asistent Programe IPP

Institutul pentru Politici Publice (IPP)
Str. Sfinții Voievozi nr. 55, sector 3, Bucureşti
Tel + 4 021 212 3126
Fax + 4 021 212 3108
E-mail: office@ipp.ro
www.ipp.ro

Bucureşti, octombrie 2009

©
Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Politici Publice (IPP). Atât publicația cât şi fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea Institutului pentru Politici Publice.

Cuprins

Introducere 5

Rezumat 7

Metodologia de cercetare 11

Loredana Ercuş, IPP
Transparența primăriilor de municipii în ce priveşte gestionarea şi comunicarea datelor despre serviciile publice 15

Victor Giosan, Expert
Instituții şi reglementări în ce priveşte funcționarea serviciilor municipale în România şi în regiune 21

Steluța Purcaru, Expert, AMR
Legislația aferentă gestionării serviciilor de la nivelul municipiilor din România 33

Elena Iorga, Adrian Moraru, IPP
Principalele tendințe privind parametrii actuali de furnizare a principalelor servicii publice la nivelul municipiilor reşedință de județ 53

Concluzii şi recomandări 71

Listă de abrevieri 75

Bibliografie 77

Anexe 79

1.
Introducere

Nu trece un an, indiferent de culoarea politică a Guvernului, fără să se vorbească despre reforma administrației publice locale şi despre descentralizare, fie de la Bucureşti, fie din țară, funcție de puterea şi influența politică a liderilor politici care dezbat aceste subiecte în spațiul public. Tema este extrem de „la modă", însă riscă să rămână goală de conținut în absența unor măsuri ferme care să ateste atât angajament politic, cât mai ales criterii certe, incotestabile pentru a măsura ce înseamnă o administrare eficientă a resurselor publice.

Din păcate şi în acest an, Guvernul vorbeşte despre reforma administrației publice locale şi despre nevoia de a stabili o serie de standarde de calitate/cost pentru serviciile furnizate de administrația locală, însă porneşte acest demers prin anunțarea unor „raționalizări" de personal la nivelul administrației locale. Apreciem că o asemenea abordare -în absența unor evaluări clare şi a unei viziuni asupra a ceea ce reprezintă misiunea unei administrații publice, în slujba cetățeanului - sunt de natură a afecta calitatea/cursul firesc al procesului de descentralizare. Studiind în ultimii ani şi participând la dezbateri şi chiar decizii publice privind anumite măsuri referitoare la funcționarea administrației publice locale, am putut constata faptul că cele mai multe decizii omit să țină cont exact de dimensiunea finală, de rezultatele actului administrativ, care ar trebui să fie expresia concretă a 3 condiții: *eficiență, eficacitate şi rațională.*

Insistent aşa cum a făcut încă de la înființarea lui cu 8 ani în urmă, Institutul pentru Politici Publice (IPP) din Bucureşti a supus dezbaterii publice încă din 2005 o serie de aspecte ce țin de managementul serviciilor publice, promovând conceptul de măsurare a performanței în furnizarea de servicii publice locale. Ulterior, legislația în domeniu a consacrat, de asemenea, două concepte în strânsă legătură cu discuția privind calitatea serviciilor, anume conceptele de *standarde de cost* şi *de calitate* ale tuturor serviciilor furnizate de o administrație locală. Din păcate însă, deşi aceste sintagme sunt vehiculate deja de peste 3 ani, nici până în prezent autoritățile cu competențe în materie nu şi-au exprimat o viziune coerentă asupra modului în care ar trebui să fie gândit procesul de stabilire, de măsurare a acestor standarde, funcție de care orice instituție, organizație sau cetățean interesat ar trebui să poată să aprecieze, în orice moment, dacă serviciile de care beneficiază îndeplinesc sau nu minime standarde de calitate.

Aşadar, în absența datelor concrete despre starea actuală a serviciilor publice locale, aflate în gestiune publică sau a căror gestiune este delegată, care să fie furnizate din inițiativa autorităților statului, Institutul pentru Politici Publice (IPP) pune la dispoziția factorilor de decizie din administrația locală - primarii municipiilor reşedință de județ dar şi a reprezentanților de la nivelul administrației centrale implicați (Ministerul Administrației şi Internelor) pentru al patrulea an consecutiv, o radiografie concretă privind starea actuală a celor mai importante servicii comunitare de utilități publice: alimentarea cu apă şi canalizare a localităților, iluminatul public, distribuția de energie termică, salubrizarea, transportul public precum şi a altor servicii de maximă importanță pentru comunitate şi anume administrarea rețelelor de străzi sau poliția comunitară. Colectând, prin eforturi proprii, informații de la nivelul tuturor primăriilor de municipii - reşedință de județ în decursul ultimilor 5 ani, putem

astăzi detecta evoluții/involuții în ceea ce priveşte parametrii la care autoritatea furnizează anumite servicii către cetățenii săi, dinamica tarifelor acestor servicii etc. şi alte asemenea repere care, în mod normal, ar trebui să constituie un instrument de lucru curent pentru factorii de decizie.

Comparația cu alte localități de acelaşi rang nu reprezintă întotdeauna cea mai comodă sau singura metodă de analiză a calității/parametrilor de furnizare a unor servicii, însă cu siguranță la acest moment este, poate, cea mai de impact pentru a arăta că la nivelul localităților din România există (încă) discrepanțe foarte mari în ceea ce priveşte accesul cetățenilor la o serie de utilități primare. În egală măsură, indicatorii propuşi şi elaborați în decursul timpului cu sprijinul specialiştilor din domeniile de referință ale fiecărui serviciu, nu sunt singurii posibili, ei pot fi perfecționați/rafinați astfel încât să reflecte cât mai fidel realitățile în ceea ce priveşte starea acestor servicii publice.

Ceea ce este sigur însă, este că puterea cifrelor dă dimensiunea realității: în măsura în care datele transmise către IPP an de an privind o serie întreagă de aspecte ce caracterizează funcționarea serviciilor publice municipale sunt exacte sau măcar apropiate de condițiile reale, atunci diagnosticul actual ar trebui să îndemne la reflecție pe toți cei care vor citi studiul de față - primari, directori ai serviciilor respective, operatori privați, jurnalişti şi chiar cetățeni – şi, în acelaşi timp, să stimuleze o dezbatere reală despre ce înseamnă până la urmă, *performanță, standarde de cost, stardarde de calitate în serviciile publice* ş.a.m.d.

Ne exprimăm, pe această cale, credința că după 4 ani în care am pus la dispoziția opinei publice analize de tipul celei de față, a sosit momentul ca tema măsurării performanței în furnizarea serviciilor locale să nu mai rămână doar un discurs politic-public, ci să devină o regulă primordială pentru funcționarea administrației româneşti, cu toate obligațiile care derivă de aici atât pentru cei care gestionează aceste servicii în plan local sau central, cât şi pentru cei care beneficiază de ele.

2.
Rezumat

Studiul *Managementul serviciilor publice la nivelul municipiilor: soluții şi probleme* reprezintă al treilea bilanț anual consecutiv pe care Institutul pentru Politici Publice (IPP) îl lansează cu scopul de a pune la dispoziția autorităților locale, dar şi a cetățenilor, o radiografie actuală şi națională cu privire la starea celor mai importante servicii publice: alimentarea cu apă şi canalizare, iluminat public, termoficare, salubrizare, transport public, administrarea rețelei de drumuri, administrarea parcurilor şi zonelor verzi, Poliția Comunitară, managementul financiar la nivelul localității.

Actualul studiu reprezintă o provocare şi pentru faptul că anul trecut au avut loc alegeri locale, prin urmare analiza acoperă un interval în care noua administrație - acolo unde au avut loc schimbări la nivelul conducerii - ar fi trebuit să asimileze experiența predecesorilor în materia administrării serviciilor publice dar şi în materia comunicării de date despre acestea către public. Din păcate, lucrurile nu stau întotdeauna aşa: chiar dacă, per total, rata de colectare a răspunsurilor la chestionarele transmise de IPP a fost mai mare decât în anii trecuți, o primă observație care se impune este aceea că, de la un an la altul, autoritățile locale nu manifestă aceeaşi responsabilitate în comunicarea consistentă a informațiilor, lucru care devine evident prin comparațiile istorice: cum altfel ne-am putea explica faptul că, spre exemplu, în perioada 2007 -2008 a scăzut gradul de racordare la rețeaua de apă şi canalizare în municipii mari precum Bacău, Galați sau Iaşi? Sau de ce un Municipiu precum Călăraşi, unde accesibilitatea la mijloacele de transport era cea mai mare în 2007 ajunge brusc în 2008 printre localitățile cu cel mai slab acces la mijloace de transport în comun? Şi lista ar putea continua.

Dincolo de faptul că maniera de comunicare a acestor date relevă o superficialitate din partea celor care au transmis informația, prelucrarea ei fără investigații ulterioare ar determina erori considerabile asupra rezultatelor la nivel național, de aceea studiul de față atrage atenția în repetate rânduri asupra acestui aspect şi chiar pune la dispoziție o serie de reprezentări grafice pentru a demonstra în ce fel comunicarea defectuoasă a datelor afectează calitatea unei cercetări independente.

Dincolo de observațiile de formă, studiul vine cu o serie de informații statistice cantitative valabile pentru fiecare dintre serviciile analizate la nivelul anilor 2007 şi 2008. Prezentăm în cele ce urmează câteva concluzii semnificative din punct de vedere cantitativ pentru fiecare dintre serviciile analizate:

- *Serviciul de alimentare cu apă şi canalizare:* se remarcă faptul că de la bilanțul similar al IPP realizat anul trecut, ponderea locuitorilor de la nivelul municipiilor reşedință de județ racordați la rețeaua de apă a crescut cu doar 1 procent, ajungând la 93% - media pe țară. Cu toate acestea, încă mai sunt municipii în țară în care accesul cetățenilor la acest serviciu de utilitate primară este limitat: Vaslui (61%), Baia Mare (74%), Sfântu Gheorghe (78%), Târgovişte (79%), Slatina (81%), Miercurea Ciuc (83%), Bacău (84%), Slobozia (88%), Alba Iulia (89%), Oradea (89%).
- *Serviciul de iluminat public:* gradul de acoperire a municipiilor cu acest serviciu creşte, potrivit cifrelor raportate, de la 87% în 2007 la 93% în 2008.

Mai există totuşi municipii în România care, în 2008, se situau sub media națională în privința gradului de acoperire a localității cu serviciul de iluminat public, cum este cazul Municipiilor: Miercurea Ciuc - 52% din străzi aveau iluminat public, Slatina - 59%, Botoşani - 79%.

- *Serviciul de termoficare:* valoarea medie națională a pierderilor înregistrate anul trecut în sistemul centralizat de termoficare a fost de 26%. Printre municipiile care au înregistrat cele mai mari pierderi de energie în sistem s-au numărat Municipiile: Vaslui - cu 53% pierderi, potrivit datelor furnizate şi algoritmului de calcul propus[1], Reşița, cu 51% pierderi, Braşov - 48%, Botoşani şi Deva - 47%, Piteşti şi Târgovişte – cu câte 41%.
- *Serviciul de salubrizare:* media națională a ponderii populației cu acces la infrastructura de colectare selectivă a deşeurilor în 2008 era de 43%. O serie de municipii declară însă că nu au beneficiari care să utilizeze colectarea selectivă - printre acestea numărându-se Municipiile Buzău, Călăraşi, Botoşani şi Oradea.
- *Serviciul de transport public:* vechimea medie națională a parcului de mijloace de transport în comun (autobuze) este, în 2008, de aproximativ 11 ani. Cu toate acestea, există municipii unde mai circulă autobuze vechi de 40 de ani (de exemplu Municipiul Miercurea Ciuc).
- *Serviciul de administrare a rețelei de străzi:* datele furnizate pentru acest serviciu au cel mai mic grad de consistență de la un an la altul şi chiar orizontal, la nivelul aceluiaşi an. Potrivit datelor furnizate cu prilejul actualului studiu, costul mediu al unui kilometru de stradă modernizată era în 2007 de aproximativ 170.000 Euro, dar existau municipii, cum este de exemplu Galați, sau Sibiu, unde acest cost era de 4 -5 ori mai mare (aprox. 920.000 Euro/km la Galați, respectiv aprox. 680.000 Euro/km la Sibiu).
- *Serviciul de administrare a parcurilor şi spațiilor verzi.* Nici în 2008, niciun municipiu din România nu a reuşit să îndeplinească norma minimă de spațiu verde impusă de Uniunea Europeană de 26 m^2 spațiu verde pe cap de locuitor. Media națională a indicatorului în 2008 era de 9,6 m^2/locuitor, Municipiile cu cea mai mare suprafață de spațiu verde raportată la populație fiind: Suceava, cu 22,2 m^2/locuitor, Vaslui, cu 22 m^2/locuitor, Brăila, cu 19,6 m^2/locuitor, Călăraşi, cu 19,2 m^2/locuitor şi Braşov, cu 19 m^2/locuitor. La polul opus, se află Municipii precum Craiova, cu doar 0,3 m^2/locuitor sau Focşani, cu 0,7 m^2/locuitor - potrivit informațiilor publice transmise IPP de către primării.
- *Poliție Comunitară:* În 2008, media numărului de sancțiuni aplicate de un polițist comunitar este de 14,64 amenzi/an activitatea cea mai intensă fiind înregistrată în Municipiul Constanța. Aici fiecare polițist a aplicat, în medie, 97,97 de sancțiuni în decurs de un an, iar cea mai redusă activitate a fost înregistrată la Călăraşi, cu 0,71 sancțiuni/polițist/an, conform cifrelor comunicate de autoritățile locale Institutului.

Toate aceste informații sunt doar exemple despre cum ar trebui să măsurăm anual performanța în materia furnizării de servicii publice către cetățeni. Studiul insistă în câteva rânduri asupra importanței fundamentării deciziilor pe măsurarea indicatorilor de performanță, asumând că indicatorii propuşi în studiul IPP nu sunt singurii, lista acestora putând fi completată sau chiar amendată (în privința formulelor de calcul al

1 Vezi cap. 7, *Principalele tendințe privind parametrii actuali de furnizare a principalelor servicii publice la nivelul municipiilor reşedință de județ*

fiecărui indicator). În egală măsură însă, fără consecvență şi fără responsabilitate în urmărirea periodică a acestor indicatori, orice demers de analiză este sortit eşecului, indiferent că acesta este realizat de către o organizație neguvernamentală sau, pe viitor, de către un organism al administrației centrale specializat.

În final studiul atrage atenția că orice discuție despre descentralizarea altor servicii publice din domenii strategice precum educație, sănătate sau ordine publică în absența oricăror analize care să ateste, cu informații obiective, capacitatea autorităților locale de a prelua şi gestiona aceste competențe, riscă să determine blocaje grave în furnizarea acestor servicii către cetățeni, acolo unde resursele financiare şi/sau capacitatea de management nu sunt adaptate nevoior reale ale comunității.

Institutul pentru Politici Publice va continua să realizeze periodic asemenea analize - cu toate riscurile adiacente lucrului cu informații care nu pot fi întotdeauna/complet verificate - pentru a demonstra că numai un efort consecvent şi constant poate duce cu adevărat la o serie de analize pertinente în domeniul managementului serviciilor publice. De asemenea, IPP va milita pentru reformarea sistemului actual de monitorizare şi control al performanței în furnizarea serviciilor publice, susținând nevoia unei reordonări instituționale, precum şi al instituirii unor mecanisme de atragere directă a răspunderii în raport cu modul în care sunt administrate serviciile publice.

3.
Metodologia de cercetare

Studiul de față se bazează pe o metodologie complexă de cercetare ce include metode şi tehnici complementare de colectare de date, respectiv de procesare şi interpretare calitativă a rezultatelor statistice. Concluziile studiului se doresc a viza atât aspecte cantitative cât şi calitative ale (ne)performanței serviciilor comunitare de utilități publice la nivel național.

În ce priveşte *colectarea de date*, principalul instrument utilizat a fost legea liberului acces la informații de interes public, legea nr. 544/2001, în temeiul căreia IPP a solicitat celor 41 de primării de municipii reşedință de județ din țară precum şi Primăriei Municipiului Bucureşti şi Primăriilor Sectoarelor din Capitală furnizarea anumitor informații statistice şi financiare referitoare la funcționarea şi organizarea serviciilor publice locale, după cum urmează:

- în prima etapă (mai - iunie 2009) au fost colectate datele privind serviciul de apă şi canalizare, serviciul de salubrizare, serviciul de termoficare, serviciul de parcuri şi spații verzi, serviciul de taxe şi impozite;
- în cea de-a doua etapă (iulie - august 2009) ne-au fost furnizate informațiile privind serviciul de iluminat public, serviciul de administrare a rețelei de străzi, serviciul de Poliție Comunitară, serviciul de transport public local de persoane.

Solicitările de informații de interes public, organizate sub formă de *chestionare standardizate de evaluare a eficienței serviciilor publice locale* amintite au fost transmise autorităților locale prin poştă cu confirmare de primire, astfel încât să putem evita situația neplăcută în care o autoritate sau alta poate invoca neprimirea solicitării, ca pretext pentru nefurnizarea informațiilor. Perioada pentru care au fost solicitate informații de interes public a fost 1 ianuarie - 31 decembrie 2008, datele aferente anilor 2004, 2005, 2006 şi 2007 fiind deja colectate de IPP în demersuri similare organizate în anii trecuți. Chestionarele aferente fiecărui serviciu public local au cuprins informații concrete la nivelul anului 2008 precum:

- existența unei strategii de dezvoltare şi funcționare a fiecărui serviciul dintre cele analizate de la nivelul municipiului respectiv existența unui regulament de organizare şi funcționare a fiecărui serviciului;
- în cazul *serviciului de apă şi canalizare*: număr locuitori cu acces la rețeaua de apă, număr locuitori cu acces la rețeaua de canalizare, tariful apei potabile furnizată consumatorilor casnici/agenților economici, număr avarii înregistrate la rețeaua de apă şi canalizare, durata medie de intervenție în caz de avarie la domeniul public, lungimea rețelei de alimentare cu apă cu o vechime mai mare de 30 de ani etc.;
- în cazul *serviciului de salubrizare*: număr contracte încheiate pe categorii de utilizatori, nivelul tarifului pentru serviciul de salubrizare la populație/agenți economici, costul mediu de colectare a deşeurilor de pe domeniul public/din gospodării, număr coşurilor de gunoi amplasate pe domeniul public, proiecte derulate cu fonduri externe etc.;
- în cazul *serviciului de termoficare:* număr gospodării racordate la rețeaua de termoficare, costul gigacaloriei pentru agenții economici, gradul de contorizare

al gospodăriilor pentru furnizarea agentului termic, proiecte derulate cu fonduri externe etc.;

- în cazul *serviciului de administrare parcuri şi spații verzi:* număr total de parcuri existente în localitate, suprafața totală a spațiilor verzi aflate în administrarea localității, costul mediu anual de întreținere a parcurilor, costul mediu anual de întreținere a spațiilor verzi, valoarea totală a investițiilor făcute de serviciul de administrare parcuri şi spații verzi într-un an, proiecte derulate cu fonduri externe etc.;
- în cazul *serviciului de iluminat public:* lungimea totală a rețelei de străzi cu iluminat public, costul mediu al iluminatului public stradal/per intensitate luminoasă, numărul total al corpurilor de iluminat nefuncționale, durata medie a întreruperilor neprogramate constatate, numărul total de sesizări privind serviciul de iluminat public;
- în cazul *serviciului public de administrare a rețelei de străzi:* lungimea rețelei de străzi modernizate, costul mediu al lucrărilor de modernizare pe tipuri de îmbrăcăminți, valoarea totală a cheltuielilor anuale pentru lucrări de modernizare străzi, numărul de locuri de parcare pe domeniul public;
- în cazul *serviciului de Poliție Comunitară:* numărul de sancțiuni aplicate de serviciul de Poliție Comunitară, valoarea totală a amenzilor aplicate de serviciul de Poliție Comunitară, număr de posturi vacante;
- în cazul *serviciului de transport public local de persoane:* numărul de mijloace de transport în comun, vechimea medie a parcului de mijloace de transport în comun, numărul de mijloace de transport noi achiziționate în perioada monitorizată.
- în cazul *indicatorilor financiari:* număr total contribuabili - persoane fizice/persoane juridice, la bugetul local, valoarea taxelor/impozitelor datorate la bugetul local de persoane fizice/agenți economici, valoarea taxelor/impozitelor colectate de la persoane fizice/agenți economici, valoarea medie a impozitului anual pe clădiri la persoane fizice/persoane juridice, etc.

Pentru fiecare dintre serviciile menționate, au fost solicitate şi informații privind accesarea fondurilor externe pentru îmbunătățirea calității respectivelor servicii, autoritățile fiind rugate să menționeze proiectele accesate/implementate în ultimii 3 ani.

Colectarea de date s-a dovedit a fi un proces anevoios mai ales datorită gestiunii precare a datelor existente la nivelul autorităților locale. În cea de-a doua etapă a colectării, gradul de responsivitate al autorităților s-a îmbunătățit semnificativ (peste 80% dintre autorități au furnizat răspunsurile complete în comparație cu doar 70% în prima etapă) şi chiar modalitatea de organizare, respectiv transmitere a datelor, a fost una mult mai disciplinată. Nu de puține ori însă, reprezentantul IPP a fost nevoit să contacteze persoana responsabilă cu aplicarea legii nr. 544/2001 din respectivele instituții pentru a solicita transmiterea informațiilor (termenul legal de 10 zile, respectiv 30 de zile fiind de multe ori depăşit) sau chiar pentru a solicita clarificări în legătură cu valoarea datelor furnizate, unele inadvertențe în acest sens fiind evidente prin comparația cu informațiile furnizate în anii trecuți. În unele situații a fost necesară contactarea pe rând, a tuturor responsabililor de comunicarea datelor din fiecare serviciu analizat, lucru care a ilustrat şi coordonarea insuficientă între serviciile/direcțiile primăriilor. În prima etapă a colectării au existat 5 autorități municipale, anume Primăria Municipiului Drobeta Turnu Severin, Primăria

Municipiului Târgu Mureş precum şi Primăriile Sectoarelor 3, 5 şi 6 din Municipiul Bucureşti, care au refuzat să ne ofere informațiile chiar după un şir îndelungat de insistențe motiv pentru care, potrivit practicii curente, Institutul a intentat procese împotriva acestora (mai multe detalii privind *transparența* instituțiilor puteți regăsi în Capitolul 4 al studiului de față), conform prevederilor din legea invocată anterior.

Ulterior colectării datelor, la nivelul IPP, a fost completată baza de date cu indicatori aferenți fiecărui serviciu, aceasta acoperind în prezent perioada 2004 – 2008. Baza de date conține chei de verificare a informațiilor care, pe cât posibil, au rolul de a elimina eventualele inadvertențe datorate informațiilor furnizate în mod eronat de către autorități. Nu în ultimul rând, pentru o altă verificare a datelor, s-a apelat la informațiile din domeniu, deținute de Institutul Național de Statistică prin publicațiile şi buletinele periodice pe care le oferă celor interesați. Tot în acelaşi sens, s-au consultat lucrări de specialitate şi alte studii de profil, acestea îmbogățind biblioteca cu lucrări de specialitate a Institutului.

Pe baza datelor cantitative culese şi folosindu-ne, pentru comparabilitate, de analizele similare lansate în anii trecuți, IPP a calculat pentru fiecare dintre serviciile analizate un minim de 2 indicatori (numărul indicatorilor per fiecare tip de serviciu variază în funcție de gradul de completitudine al datelor furnizate şi de volumul datelor colectate). În această etapă, input-ul experților implicați în proiect a fost foarte important.

Toți aceşti indicatori au fost reprezentanți grafic în studiu pentru a uşura lectura. Acolo unde a fost posibil, graficele urmăresc dinamica evoluției în timp pe ultimii 2 ani la nivelul respectivului indicator. Există de asemenea şi situații în care au fost introduse în grafic autorități care nu au furnizat datele de la un an la altul, pentru comparabilitate şi numai în contextul în care a fost relevant să procedăm astfel. Cazurile excepționale au reclamat şi acestea o atenție deosebită: spre exemplu, în ceea ce priveşte analiza indicatorilor aferenți serviciului de apă şi canalizare, a fost exclusă Primăria Municipiului Braşov, datorită faptului că serviciul respectiv este administrat de către Consiliul Județean. De asemenea, pentru indicatorii aferenți seriviciului de termoficare, există particularități care, aparent, generează situații imposibile. Anume volumul de energie produsă într-un an este mult mai mic decât cel al energiei facturate în respectivul an, explicația în acest sens constituind-o datoriile istorice. Am încercat, în măsura posibilităților, ca toate aceste cazuri excepționale să le tratăm distinct în Capitolul care prezintă starea actuală a serviciilor, sub rezerva corectitudinii datelor comunicate de autorități.

Nu în cele din urmă, articolele de presă în domeniul serviciilor publice locale au reprezentat, pentru autorii acestui studiu, un mijloc suplimentar de evaluare şi prognoză asupra evoluției sau involuției calității serviciilor de interes local oferite cetățenilor (perioada de monitorizare fiind între mai şi august 2009). Presa, în special cea locală, surprinde uneori anumite aspecte ale unui fenomen care nu sunt neapărat vizibile la nivelul datelor statistice, motiv pentru care selectarea, cu titlu orientativ, a anumitor informații dezbătute în presa românească şi pe fluxurile oficiale de şiri a fost considerată utilă pentru acest studiu.

4.
Transparența autorităților publice locale în gestionarea datelor privind serviciile publice locale, *Loredana Ercuş, IPP*

Este foarte dificil dacă nu imposibil pentru beneficiarii serviciilor publice gestionate de primăriile de municipii să evalueze performanța acestor servicii şi, eventual, să se implice în vederea unei mai bune administrări a acestora, atâta vreme cât nu au acces la informații minimale despre furnizarea lor, pe raza municipiului. Institutul pentru Politici Publice militează pentru deprinderea, la nivelul administrației publice, a unor practici de lucru bazate pe transparență şi permanentă comunicare cu publicul, în toate domeniile în care sunt gestionate serviciile de interes comunitar.

În analiza performanței serviciilor publice locale, nu puteam omite câteva considerații cu privire la gradul de transparență al autorităților publice locale ce au reprezentat subiectul cercetării de față. În acest scop, instrumentul utilizat a fost legea liberului acces la informații de interes public, legea nr. 544/2001, lege ce a făcut totodată posibilă şi colectarea datelor privind gestionarea serviciilor publice locale. Vom prezenta în continuare unele observații privind conformitatea răspunsurilor primăriilor de municipii la solicitările de informații despre actualul stadiu al gestionării serviciilor, adresate în cursul acestui an, individual, fiecărei primării de municipiu reşedință de județ. Acolo unde a fost cazul analiza s-a referit şi la „comportamentul autorităților locale" din ultimii ani, marcând tare în comunicarea de informații confirmate cu ocazia acestui studiu. Reamintim că analize de genul de față au fost realizate de IPP, anual, începând cu 2005.

Respectarea termenului legal de transmitere a informațiilor

Aşa cum precizam în Capitolul dedicat *Metodologiei,* celor 41 de primării de municipii reşedință de județ din țară precum şi Primăriei Municipiului Bucureşti şi primăriilor de sector, Institutul pentru Politici Publice le-a adresat solicitări individuale de informații de interes public, în baza legii nr. 544/2001, pentru a obține o serie de date statistice şi financiare referitoare la serviciile publice locale deja menționate în acest studiu. În acest sens, furnizarea informațiilor solicitate în termenul legal (10 zile, respectiv 30 de zile, conform legii) constituie un prim aspect al gradului de transparență la nivelul autorităților/instituțiilor publice locale din România. Reamintim faptul că Institutul a solicitat în două etape primăriilor municipiilor reşedință de județ informații despre servicii, în prima etapă privind 5 asemenea servicii gestionate de către primării (direct sau prin delegare), iar în a doua privind 4. Cele două seturi de chestionare au fost transmise în lunile aprilie şi iulie 2009, iar informațiile au fost prelucrate în intervalul mai - august 2009.

Termenul legal de 10 zile de comunicare a informațiilor publice a fost respectat în prima etapă de colectare de date doar de către 2 primării de municipii reşedință de județ, anume Primăria Municipiului Târgovişte şi Primăria Municipiului Târgu Jiu, spre deosebire de cea de-a doua etapă, în care numărul răspunsurilor primite în termenul de 10 zile, a fost semnificativ mai mare - Primăriile Municipiilor Baia Mare, Braşov, Drobeta Turnu Severin, Piteşti, Sfântu Gheorghe, Slatina, Târgu Mureş, Primăria Sectorului 6 din Municipiul Bucureşti. Deşi legea prevede faptul că, în cazul în care autoritatea nu poate răspunde cererii în termen de 10 zile, datorită volumului mare de informații solicitate sau, corelativ, efortului de prelucrare, aceasta are

obligația de a informa solicitantul asupra prelungirii termenului de comunicare a răspunsului cu până la 30 de zile, acest lucru nu s-a întâmplat în toate cazurile pentru chestionarele transmise de IPP.

Şi din experiențele anterioare şi, din păcate, şi cu ocazia prezentului studiu, am remarcat faptul că primăriile municipiilor din România au adoptat o practică ineficientă de comunicare a informațiilor de interes public. Cele mai multe se prevalează de posibilitatea prelungirii termenului de comunicare a informațiilor de interes public chiar dacă nu întotdeauna se justifică amânarea difuzării informațiilor. Sunt primării la care această practică a devenit o obişnuință, ca şi când ar încerca mai degrabă ar căuta orice pretext să comunice datele cât mai târziu sau deloc. Fără a identifica o relație directă între practica explicată anterior şi comportamentul reprezentanților unor primării la solicitarea IPP privind serviciile publice locale, prezentăm în continuare lista autorităților care *nu* au anunțat faptul că au nevoie de 30 de zile pentru comunicarea răspunsului la solicitare. Este vorba despre, în prima etapă de colectare, Primăriile Municipiilor Baia Mare, Bistrița, Braşov, Buzău, Călăraşi, Constanța, Deva, Galați, Oradea, Piteşti, Piatra Neamț, Râmnicu Vâlcea, Suceava, Timişoara, Tulcea, respectiv de Primăria Sectorului 4 din Capitală.

Unele autorități, cum ar fi: Primăria Municipiului Alba Iulia, Primăria Municipiului Botoşani, Primăria Municipiului Reşița, Primăria Municipiului Galați, Primăria Municipiului Piatra Neamț, Primăria Municipiului Satu Mare, Primăria Municipiului Râmnicu Vâlcea, Primăria Municipiului Vaslui, Primăria Sectorului 4, au transmis informațiile solicitate cu o întârziere considerabilă, peste limita de 30 de zile. La nivelul celei de-a doua etape, unele dintre acestea au căutat să ofere informații cu privire la noile servicii în legătură cu care s-au cerut date, într-un termen mai scurt de 30 de zile. Este cazul Primăriilor Municipiilor Piteşti, Bistrița, Braşov, Galați, Baia Mare, Timişoara. În unele dintre aceste cazuri au fost necesare insistențe telefonice din partea reprezentantului IPP pentru primirea informațiilor. O serie de autorități însă au continuat să nu respecte termenul legal de 30 de zile nici în cea de-a doua etapă de colectare. Ne referim la Primăriile Municipiilor Alba Iulia, Galați, Râmnicu Vâlcea dar şi la Primăriile Municipiilor Brăila şi Timişoara.

Problema conformității cu obligațiile legale reprezintă o provocare pentru autoritățile administrației publice în general. Administrația trebuie să fie un exemplu din acest punct de vedere şi să trateze cu mai mare atenție modul în care ea respectă legea în contextul aplicării uneia cu un impact direct asupra cetățenilor, cum este cazul legii nr. 544/2001, legea privind accesul la informațiile de interes public. Din păcate, respectul pentru obligațiile ce decurg din lege încă nu s-a cristalizat uniform în România, multe dintre autoritățile locale tratând responsabilitățile legale drept o opțiune ce se respectă conjunctural, funcție de o multitudine de factori (timp, stimulente financiare, sprijin din partea conducerii etc.).

Modalitatea de furnizare a informațiilor

De cele mai multe ori, comunicarea electronică are avantajul reducerii perioadei de timp necesare transferului de informații de la autoritatea locală către solicitant, lucru ce facilitează, cel puțin în cazul Institutului pentru Politici Publice, analiza/interpretarea datelor, respectiv finalizarea studiilor întreprinse. Reamintim că

IPP este implicat în mod constant în analiza performanței autorităților publice de la nivelul întregii țări, folosind de fiecare dată un volum de date considerabil.

Referitor la modalitatea de furnizare a informațiilor solicitate, majoritatea primăriilor reşedință de județ nu au deprins utilizarea mijloacelor electronice de stocare şi comunicare a datelor financiare/statistice. Când folosesc comunicarea electronică, angajații primăriilor expediază informațiile solicitate în etape, de la adrese de email personale (majoritatea yahoo), nefolosind resursele oficiale ale autorității publice în acest sens.

Tradiționala comunicare prin poştă rămâne cea folosită la scară largă (numai 10 autorități locale ne-au transmis în format electronic datele solicitate, în prima etapă de colectare, în cea de-a doua numărul acestora s-a redus la 6), de unde şi efortul apreciabil de a reintroduce toate datele în format electronic pe care IPP îl face de fiecare dată când întreprinde o astsfel de analiză. În raport cu anumite ambiguități în ansamblul datelor comunicate, respectiv în vederea analizării corespunzătoare a acestora, este preferabilă comunicarea oficială prin poştă, aceasta fiind singura recunoscută ca probă indubitabilă în cazul contestării unor rezultate din raportul final dat publicității, de către autorități.

Managementul datelor în interiorul instituțiilor publice locale

Modul de organizare a datelor la nivelul autorităților locale are un impact semnificativ asupra mecanismului de comunicare dintre solicitant şi autoritatea chestionată. Experiența IPP în colectarea de date evidențiază faptul că, cu cât informațiile sunt mai bine organizate în interiorul instituției, cu atât răspunsul transmis solicitantului este mai complet, satisfăcător şi inteligibil.

În ce priveşte analiza de față, se poate remarca faptul că în cea de-a doua etapă de colectare de informații, gradul de responsivitate al autorităților locale a fost semnificativ mai mare şi de asemenea, modul de organizare, de management al datelor a fost în mod evident mai satisfăcător, confruntându-ne mai puțin cu situații în care să primim informații incomplete, răspunsuri divizate în e-mailuri/corespondențe succesive de la aceeaşi instituție, dar de la cu totul alte persoane şi de pe o zi pe alta.

Ca urmare a concesionării anumitor servicii sau a delegării responsabilității de gestionare a acestora unor operatori privați, unele autorități publice locale consideră, în mod eronat, că sunt absolvite de răspunderea de a deține constant informații legate de gestionarea în practică a respectivului serviciu. De altfel, am putut observa în urma acestei perioade ample de colectare de date, că eficiența comunicării între autoritatea publică şi solicitantul de informații se reduce pe măsură ce serviciul public local avut în vedere se încadrează în categoria celor delegate spre gestionare unor operatori privați.

Cu toate acestea, analizarea datelor primite de la toate primăriile de municipii din România au arătat faptul că cele mai incomplete informații au fost cele referitoare la serviciul public de *administrare a rețelei de străzi*, serviciu administrat în mod direct de către autoritatea locală. La polul opus, cele mai complete informații au venit în

legătură cu serviciul de alimentare cu apă şi canalizare, serviciu aflat în gestiune delegată în majoritatea municipiilor reşedință de județ.

Demn de menționat, în ce priveşte serviciul de apă şi canalizare, este faptul că Primăria Municipiului Bistrița este singura care nu ne-a oferit în mod explicit datele solicitate justificând că „la nivelul Municipiului Bistrița, această activitate nu e gestionată de instituția noastră ci de S.C. AQUABIS S.A.”. Primăria recunoaşte practic că nu deține informații în legătură cu un serviciu de utilitate publică, cum este cel de alimentare cu apă, ceea ce în opinia noastră, este foarte grav. O situație excepțională este cazul Municipiului Braşov în care serviciul de apă şi canalizare se află în administrarea Consiliului Județean Braşov - de aceea Primăria nu a putut furniza informațiile solicitate prin Chestionar (solicitarea de informații).

În plus, referitor la serviciul de termoficare, merită să menționăm faptul că următoarele Primării ale Municipiilor: Bistrița, Sfântu Gheorghe, Slatina, Satu Mare şi Târgu Jiu ne comunică faptul că, prin Hotărâre de Consiliu, s-a decis „încetarea producerii, furnizării şi distribuirii energiei termice în sistem centralizat”, motiv pentru care nu ne pot furniza datele solicitate. Alte primării însă, aflate în aceeaşi situație, reuşiseră acest lucru.

Nu putem încheia fără a puncta faptul că o bună comunicare între autoritatea publică locală şi IPP, în cadrul demersului acestuia de a analiza performanța furnizării serviciilor publice, precum şi o preocupare considerabilă pentru calitatea/performanța serviciului public oferit comunității au fost evidente în cazul unor primării care, pe lângă informațiile solicitate, ne-au furnizat şi documente suplimentare (strategii de dezvoltare locală, indicatorii de performanță vizați pentru respectivul serviciu). Este cazul Primăriilor Municipiilor Craiova, Galați, Slatina, Satu Mare, Suceava, Tulcea.

Apărarea dreptului de acces liber la informațiile de interes public

Cele două mecanisme pe care orice solicitant de informații de interes public le are la îndemână pentru apărarea dreptului la informare în cazul în care acesta i-a fost încălcat sunt *reclamația administrativă,* respectiv *acționarea în contencios administrativ a autorității în cauză.* Institutul are o vastă experiență în utilizarea celui de-al doilea mecanism, putând afirma că rata de succes a acestuia este semnificativ mai mare decât în cazul utilizării procedurii reclamației administrative, care comportă uneori efecte adverse celor aşteptate.

Din păcate, în contextul cercetării de față, Institutul a fost nevoit să acționeze în instanță acele autorități locale care ne-au refuzat accesul la informații de interes public în prima etapă de colectare a datelor, anume Primăriile Municipiilor Drobeta Turnu Severin şi Târgu Mureş, precum şi cele ale Sectoarelor 3, 5 şi 6 din Municipiul Bucureşti. După primul termen de judecată, numai Primăria Sectorului 6 a transmis informațiile complete către Institut. Surprinzător a fost faptul că 3 dintre acestea şi-au reconsiderat complet poziția în cea de-a doua etapă a colectării datelor, furnizându-ne informațiile solicitate în termen de 10 zile. Este cazul Primăriilor Municipiilor Drobeta Turnu Severin şi Târgu Mureş precum şi celei a Sectorului 6. În cea de-a doua etapă de colectare, singura autoritate locală care nu ne-a furnizat nicio

informație privind serviciile publice locale vizate în solicitarea IPP a fost Primăria Sectorului 5, împotriva căreia fusese deja deschis proces în instanță.

Evoluția în timp a practicilor transparenței autorităților publice locale

Experiențe în care accesul publicului şi implicit al Institutului pentru Politici Publice (IPP) la informații privind serviciile publice se dovedeşte dificil sunt, din păcate, încă destul de dese. Sperăm în corectarea unor deficiențe de management intern al datelor - principala problemă pe care o identificăm la acest moment în România - şi de aceea vedem necesară o retrospectivă a practicilor de comunicare a datelor publice de către primăriile de municipii.

Din perspectiva unui *indice al transparenței,* reprezentat de numărul autorităților municipale acționate în instanță pentru că nu au furnizat nici în termenul maxim prevăzut de lege datele solicitate cu privire la gestionarea serviciilor publice, remarcăm o îmbunătățire în 2009 față de 2008. În 2008 IPP a fost nevoit să cheme în instanță 10 instituții - Primăriile Municipiilor Alexandria, Bacău, Braşov, Călăraşi, Drobeta Turnu Severin, Miercurea -Ciuc, Sibiu, Târgu Mureş şi cele ale Sectoarelor 5 şi 6 pentru refuzul de a comunica informații publice despre gestionarea serviciilor la nivelul perioadei 2004 -2007. Un an mai târziu, în 2009, numai 5 autorități publice locale au refuzat să ne ofere aceleaşi categorii de informații, aferente anului 2008. Din păcate, aşa cum se poate constata, sunt o serie de autorități locale care „recidivează" în materia netransparenței - de departe, cel mai elocvent exemplu fiind cel al Primăriei Sectorului 5, urmată de Primăria Municipiului Drobeta Turnu Severin şi cea din Târgu Mureş.

Nu în cele din urmă, în ce priveşte calitatea informațiilor, organizarea efectivă a datelor privind gestionarea serviciilor, din păcate remarcăm un regres în modul de comunicare a acestora în 2009 (pentru numai un an în urmă, anume pentru 2008) față de cel din 2008 (când primăriilor li s-au solicitat informații despre serviciile gestionate la nivelul anilor 2004, 2005, 2006 şi 2007). Regretăm să constatăm faptul că au fost necesare solicitări de lămuriri ale unor valori eronat incluse în statistici sau apeluri pentru completarea datelor insuficient detaliate pentru ca o persoană din afara instituției să înțeleagă, ceea de denotă faptul că primăriile de municipii din păcate nu percep obligația de informa cetățenii despre gestionarea serviciilor comunitare ca pe o responsabilitate obligatorie în calitate de administrator public ci ca pe o corvoadă, un hatâr pe care îl fac unor organizații insistente cum este cazul IPP.

Încheiem prin a ne asigura cititorii că Institutul va evalua în continuare transparența cu care autoritățile publice locale îşi desfăşoară activitatea, în general, şi gestionează serviciile publice locale, în particular, subiectul rămânând unul de actualitate ce merită cuprins în cercetări şi dezbateri viitoare la nivel local şi național.

5.
Instituții şi reglementări în ce priveşte funcționarea serviciilor municipale în România şi în regiune, *Victor Giosan, Expert*

Condiții conceptuale pentru stabilirea indicatorilor în managementul public

Evoluțiile din ultimii 20 de ani în managementul public au generalizat orientarea către performanță şi spre obținerea de rezultate măsurabile. Există astăzi în managementul modern al administrației un set complex de instrumente, metode şi tehnici prin care orientarea către performanță nu este o simplă lozincă, ci cadrul principal în care se fundamentează deciziile, sunt implementate şi apoi se măsoară rezultatele obținute şi distanța față de cele preconizate.

În managementul modern al administrației, intervențiile publice coerente poartă numele de politici publice, care sunt seturi coerente de activități ce-şi propun să rezolve probleme prioritare, prin asumarea atingerii unor obiective şi producerea unor rezultate/efecte cu resurse materiale şi financiare bine definite. Este foarte clar că acest model managerial este derivat oarecum din managementul companiilor private, prin accentul pe care-l pune pe rezolvarea pragmatică a problemelor şi atingerea anumitor obiective în condițiile utilizării unor resurse limitate.

În cadrul modelului larg oferit administrației publice de abordarea, prin politici publice şi management orientat către rezultate, monitorizarea şi evaluarea sunt 2 etape esențiale de măsurare şi analiză a rezultatelor obținute față de rezultatele aşteptate. În cadrul acestor procese se produce tranziția de la abordarea tradițională bazată pe control spre o abordare bazată pe colectarea de date şi informații în scopul măsurării performanței. Principalul scopul al activităților de monitorizare şi evaluare este de a utiliza date şi informații relevante pentru a îmbunătăți procesul de implementare a unei politici sau, acolo unde e cazul, de a îmbunătăți politica publică, implicit la nivelul serviciilor publice.

Monitorizarea şi evaluarea sunt procese corelate şi interdependente. În contextul ciclului politicilor publice, monitorizarea şi evaluarea depind de etapele de identificare, formulare a problemei şi de cele ale alegerii celei mai bune alternative. Monitorizarea este procesul de colectare periodică şi analiză a informației cu scopul de a fundamenta procesul de luare a deciziei de către cei abilitați, asigurând transparența în luarea deciziei şi furnizând o bază pentru viitoarele acțiuni de evaluare. În elaborarea evaluărilor este necesară utilizarea informațiilor relevante colectate în urma activității de monitorizare. Pentru acuratețea datelor obținute în urma procesului de monitorizare este necesară o colectare sistematică şi atentă a acestora. Modalitatea de colectare şi corectitudinea datelor sunt importante în condițiile în care monitorizarea activează ca un sistem de avertizare timpurie şi adesea punctează probleme sau domenii care au nevoie de evaluare aprofundată sau/şi urgent, după caz.

Pentru a putea monitoriza implementarea unei politici/unor servicii publice şi pentru a-i putea analiza performanța în raport cu scopurile stabilite este nevoie de elaborarea unui *set de indi*catori. Indicatorii trebuie stabiliți înainte sau în faza incipientă de implementare a politicii în aşa fel încât să existe posibilitatea colectării datelor relevante şi necesare pentru procesul de monitorizare. Sistemul de

monitorizare nu presupune neapărat dezvoltarea unui set de indicatori diferit de cel stabilit deja, ci poate presupune doar identificarea indicatorilor existenți şi utilizarea lor în scopul obținerii unei imagini cât mai coerente asupra rezultatelor politicii.

O problemă esențială care apare în timpul formulării politicii publice şi care poate avea un impact negativ inclusiv asupra definirii sistemului de monitorizare şi a setului de indicatori este cea a existenței unor deficiențe în definirea obiectivelor. Odată ce s-a trecut la definirea obiectivelor, a rezultatelor acțiunii (*output*) şi a efectelor politicii (*outcome*), trebuie stabilit şi sistemul de indicatori în funcție de care se vor desfăşura activitățile de evaluare şi monitorizare. Indicatorii pot fi:

- Cantitativi - exprimați în termeni numerici sau procentuali;
- Calitativi - pot măsura percepția, pot ajuta la descrierea comportamentelor.

Monitorizarea şi evaluarea sunt activități care se diferențiază de cele ale controlului clasic. Evaluarea şi monitorizarea, pe baza indicatorilor de performanță utilizați, au rolul de oferi informații despre modul în care se implementează o politică şi despre rezultatele pe care le are aceasta. Stabilirea unor obiective şi rezultate/efecte clare, concrete şi măsurabile ajută la stabilirea unor indicatori de performanță uşor de măsurat.

Caracteristici ale indicatorilor

În momentul stabilirii indicatorilor trebuie ținut cont de claritatea şi univocitatea legăturilor dintre indicatori şi scopul, obiectivele, rezultatele sau liniile directoare ale politicii publice. De asemenea, atunci când se stabileşte sistemul de indicatori trebuie avută în vedere specificitatea indicatorilor selectați (aceştia trebuie să se potrivească cu scopul pentru care au fost elaborați), reprezentativitatea indicatorilor în raport cu elementele politicii ce trebuie monitorizată şi concordanța sistemului de indicatori cu prioritățile stabilite. Pentru a putea fi utilizați în procesele de monitorizare şi evaluare, indicatorii trebuie să fie *relevanți, utili, durabili şi verificabili*.

Relevanța indicatorilor ține de capacitatea acestora de a măsura cât mai exhaustiv cu putință rezultatele programate; utilitatea ține de posibilitatea de a fi furnizați la intervale regulate şi de a fi utilizabili de către autoritățile publice; durabilitatea constă în existența posibilității de folosire a indicatorilor pe termen lung şi cu costuri minime, iar verificabilitatea ține de posibilitatea controlului calității şi coerenței datelor de intrare şi a celor de ieşire, în procesul calculării indicatorilor.

Caracteristicile principale ale indicatorilor pot fi rezumate astfel:

1. *Măsurabilitate* - indicatorii trebuie exprimați într-o formă care să poată fi măsurată. Chiar dacă indicatorii sunt calitativi, ei trebui să fie elaborați într-o formă măsurabilă;
2. *Validitate/Disponibilitate* - trebuie să fi accesibili fie în raport cu scopurile pe care le măsoară, fie în raport cu timpul disponibil pentru realizarea anumitor obiective;
3. *Realism* - indicatorii trebuie stabiliți într-un mod realist, în strânsă legătură cu modul de formulare al obiectivelor. Nu trebuie stabilite obiective complexe,

vagi, exprimate într-o formă metaforică pentru că acestea pot deveni nemăsurabile;
4. *Planificarea în timp* - la fel ca fiecare obiectiv sau rezultat, fiecare indicator trebuie să aibă o planificare în timp, durată, perioadă;
5. *Claritate* - indicatorii trebuie sa fie definiți clar, interpretarea lor să fie simplă, cu posibilitatea de a arăta tendințe de evoluție (crescător, descrescător, constant);
6. *Fiabilitate/ Precizie* - măsurarea indicatorilor, datele folosite, trebuie să fie de încredere.

De asemenea, indicatorii trebuie să îndeplinească următoarele condiții/cerințe:

a) Să fie corespunzători/ potriviți politicii/ strategiei;
b) Să fie clari din punct de vedere analitic;
c) Datele necesare pentru măsurare să fie accesibile/simple/inteligibile/verificabile.

Principalele tipuri de indicatori

Indicatorii de bază sunt folosiți pentru compararea rezultatelor/efectelor unor politici publice similare. Aceştia sunt indicatori uşor de măsurat şi monitorizat pe perioade mai lungi de timp. Indicatorii de bază reflectă prioritățile stabilite şi furnizează informații referitoare la consecințele directe şi indirecte ale unei anumite politici publice. În practica din România există două tipuri principale de indicatori de bază, indicatorii administrativi şi indicatorii de performanță:

- *Indicatorii administrativ* prezintă acțiunea guvernamentală într-un mod administrativ şi managerial, precum şi capacitatea de planificare, de utilizare a resursele disponibile pentru atingerea obiectivelor.
- *Indicatorii de performanță*: sunt formulați pentru a evalua impactul real al politicii publice la nivel economic, politic, social, al mediului înconjurător. Indicatorii specifici pot fi utilizați în funcție de sectorul în care se formulează politica publică. Pentru a se putea măsura atingerea rezultatelor implementării politicilor publice sau a planului strategic al instituției este necesară stabilirea indicatorilor de performanță. Indicatorii de performanță măsoară raportul dintre obiective şi rezultate în cadrul unui sistem de monitorizare şi evaluare bazat pe rezultate şi efecte/impact, în vreme ce indicatorii administrativi măsoară resursele şi activitățile autorității publice. Indicatorii de performanță sunt utili atât atunci când se evaluează rezultatele politicii - efectele politicilor - cât şi atunci când se evaluează impactul acestora - efectele pe termen lung ale politicii şi modul în care au fost atinse obiectivele propuse inițial. Indicatorii de performanță pot fi *generali* sau *specifici*.

Indicatorii generali de performanță sunt acei indicatori de care trebuie să se țină seama ori de câte ori se monitorizează şi evaluează o politică publică. Principalii indicatori generali de performanță sunt:

1) Indicatorii referitori la resurse şi activități (indicatorii de input) - reprezintă totalitatea resurselor alocate la fiecare nivel al politicii publice. Rolul acestui tip de indicatori este de a oferi informații despre resursele (umane, materiale, financiare) disponibile. Monitorizarea indicatorilor de resurse este necesară

pentru a putea avea o imagine asupra situației cantității de resurse în fiecare fază a politicii.

2) *Indicatorii de rezultate (indicatori de output)* - reprezintă indicatori legați de activitățile întreprinse şi măsoară rezultatele directe ale acestora. Indicatorii de rezultate (output) sunt măsurați în unități monetare sau fizice;
3) *Indicatorii de efecte (indicatori de outcome)* sunt legați de efectele directe ale politicilor publice. Furnizează informații despre schimbările din comportamentul, capacitatea sau performanța beneficiarilor direcți ai acestora. Aceşti indicatori pot fi de natură fizică (reducerea timpilor de călătorie, numărul de accidente pe şosele) sau pot fi economici / financiari (scăderea costurilor de transport).
4) *Indicatorii de impact* se referă la consecințele politicii publice dincolo de efectele asupra beneficiarilor direcți. Există două tipuri de definire a conceptului de impact. Impactul specific care apare după o perioadă de timp, dar care este direct legat de acțiunile întreprinse, şi impactul general care reprezintă un efect pe termen lung ce afectează o parte semnificativă a populației.

Indicatori specifici de performanță sunt indicatori a căror aplicare diferă de la o politică la alta şi de la un sector la altul. Principalele tipuri de indicatori specifici de performanți pot fi incluse în următoarele categorii: indicatori macroeconomici şi indicatori analitici.

1) *Indicatorii macroeconomici* sunt acei indicatori prin intermediul cărora se măsoară efectele unei politici asupra ansamblului economiei naționale. Acest tip de indicatori sunt necesari pentru analizarea modului în care o anumită politică publică poate influența ansamblul politicilor macroeconomice sau a modului în care poate modifica situația macroeconomică.

2) *Indicatorii analitici* sunt acei indicatori care măsoară relația dintre alocările de resurse, rezultatele propuse şi alocările de resurse şi rezultatele obținute. Acest tip de indicatori se utilizează pentru determinarea modului în care se obțin cele mai bune rezultate cu cele mai puține resurse - indicatorii analitici sunt folosiți pentru determinarea eficacității acțiunii guvernamentale. Principalele categorii de indicatori analitici sunt: *indicatorii economici, indicatorii de eficiență* -indicatori de eficiență a costurilor şi productivității, *indicatorii de eficacitate şi indicatorii de calitate:*

   - *Indicatorii economici* măsoară utilizarea corectă şi eficientă a resurselor alocate. Acest tip de indicatori se utilizează doar pentru măsurarea cantităților de resurse alocate pentru o politică. Totuşi, în unele cazuri îmbunătățirea indicatorilor economici poate atrage după sine scăderea calității bunurilor şi serviciilor produse prin aceea că nu întotdeauna scăderea cantității de resurse alocate conduce spre eficiență.
   - *Indicatorii de eficiență* măsoară relațiile dintre rezultatele obținute şi resursele alocate pentru obținerea lor. Indicatorii de eficiență au în vedere atât costurile, cât şi productivitatea necesară obținerii rezultatului.
   - *Indicatori de eficacitate* măsoară gradul în care instituția publică a reuşit, prin rezultatele politicilor sale, să îşi atingă obiectivele stabilite, răspunzând la principalele provocări impuse de societate şi la nevoile

cetățenilor. Indicatorii de eficacitate permit analizarea relației dintre rezultatele politicilor publice, scopurile politicilor şi nevoile cetățenilor.

- *Indicatori de calitate* măsoară calitatea serviciilor, fiind un tip de evaluare/apreciere care descrie serviciile furnizate către cetățeni şi instituții din punctul de vedere al rapidității, disponibilității, ratei, continuității, cantității şi al satisfacției clienților. Acest tip de indicatori măsoară calitatea produselor şi a serviciilor în comparație cu standardele de calitate stabilite. Aceasta înseamnă că standardele pentru servicii trebuie stabilite şi aprobate dinainte, în vederea realizării unor măsurători adecvate.

Închei această prezentare a conceptelor folosite în proiectul de față apreciind că, din punctul meu de vedere, indicatorii pe care Institutul pentru Politici Publice i-a dezvoltat de-a lungul mai multor ani, referitori la principalele servicii furnizate de administrația publică locală românească (apă potabilă şi epurare; central heating; salubrizare; spații verzi, etc.) se încadrează în mai multe grupe de categorii.

În primul rând o parte din indicatorii dezvoltați pentru fiecare dintre serviciile publice amintite sunt *indicatori de resurse*: lungimea totală a rețelei de apă/canalizare, număr de coşuri de gunoi amplasate pe domeniul public, lungimea rețelei de termoficare, etc.). În al doilea rând este vorba de *indicatori de output*: cantitate de apă potabilă produsă sau vândută, volum de ape uzate prelucrate, volum deşeuri colectate, număr de clienți, valoarea facturilor emise, suprafața spațiilor verzi/parcuri, număr de copaci plantați). În al treilea rând sunt *indicatori de efecte* (timp de furnizare a apei potabile în localitate, consumul mediu de apă potabilă facturată/persoană/zi, durata medie de intervenție în caz de avarie la domeniul public, număr de colectări ale deşeurilor pe săptămână, grad de contorizare). În al patrulea rând sunt *indicatori de eficiență* (costuri şi prețuri ale serviciilor oferite).

În nici unul dintre cazuri nu avem indicatori de impact, dar acest lucru este absolut normal din cel puțin 2 motive: în primul rând este nevoie de o bază de date complexă, compusă în special din indicatori de tipul celor amintiți mai sus, pentru ca apoi să fie construiți şi calculați indicatori de impact. În al doilea rând indicatorii de impact sunt foarte complecşi şi dificil de stabilit, fiind în mare măsură indicatori calitativi. Este dificil de determinat contribuția unui indicator cantitativ în special în a reflecta impactul real al unei politici sau în cazul unui serviciu public.

Trebuie de asemenea subliniat că o bună parte din indicatorii dezvoltați de IPP pot fi cu succes folosiți pentru construirea de standarde de diferite tipuri: standarde structurale, standarde funcționale (sau de calitate). Această activitate este numai la început şi ea trebuie instituționalizată; nu este sarcina societății civile să impună standarde/indicatori administrației publice locale, ci ar trebui să participe la procesul de monitorizare/evaluare cu o viziune independentă şi în numele consumatorilor. Sarcina principală în a construi astfel de instrumente revine administrației centrale, ca parte integrantă a sistemului global de fundamentare, coordonare, implementare, monitorizare şi evaluare a politicilor publice. În ceea ce priveşte acest proces în condițiile specifice de furnizare a serviciilor publice într-un cadru descentralizat, se pun câteva probleme speciale şi destul de complexe, ce vor fi dezvoltate în secțiunea următoare.

Cadrul general de partajare a responsabilităților între administrația publică centrală şi cea locală în ceea ce priveşte serviciile publice descentralizate

Modelul general de partajare a rolurilor între administrația centrală şi cea locală, atunci când este vorba de funcții (responsabilități) ce acoperă bunuri publice (servicii publice) care sunt descentralizate, fie că sunt de interes național (cum ar fi educația, sănătatea, serviciile de asistență socială, alte servicii din domeniul transportului, agriculturii şi dezvoltării rurale) fie că sunt de interes preponderent local/regional, dar care sunt elemente importante ce formează standardul de viață a cetățeanului (apă potabilă, canalizare şi epurare ape uzate; salubritate colectarea şi depozitarea deşeurilor menajere; transport public local; furnizare agent termic şi apă caldă) este următorul.

Administrația Publică Centrală are următoarele responsabilități principale, conform legii:

a) Stabilirea politicilor naționale în domeniu cu participarea autorităților administrației publice locale (stabilirea obiectivelor, stabilirea alternativelor, evaluarea ex-ante a impactului acestora, alegerea alternativei celei mai eficiente/eficace, stabilirea acțiunilor/activităților în vederea implementării, stabilirea indicatorilor de performanță - rezultat/efect - ce trebuie monitorizați), împreună cu alocarea resurselor necesare - planificarea bugetară pe termen mediu;
b) Implementarea politicilor naționale în cazul funcțiilor descentralizate, utilizând instrumente indirecte precum: standarde minime, licențiere, proceduri şi metodologii, sisteme de finanțare cu stimulente/penalități adecvate atingerii obiectivelor politicilor. Standardele minime pentru serviciile publice de interes național descentralizate sunt de două feluri: cele structurale care se referă la nivelul minim al resurselor alocate necesare furnizării serviciului (input-uri): active fixe, mobile şi financiare, resurse umane pe tipuri -măsurate prin indicatori de resurse; cele funcționale care se referă la nivelul minim al rezultatelor directe (output-urilor) şi al efectelor ce trebuie obținute ca urmare a utilizării resurselor alocate, măsurate prin indicatori de rezultate/efecte pentru toate serviciile descentralizate;
c) Controlul şi monitorizarea, inclusiv mijloace eficace de impunere şi eventual penalizare pentru (ne)respectarea standardelor minime, atât structurale, cât şi funcționale;
d) Evaluarea ex-post a politicilor naționale, inclusiv a procesului de implementare de la nivel local (a politicilor locale - în limita autonomiei).

Administrația Publică Locală are, la rândul ei, următoarele responsabilități:

a) Co-participă la fundamentarea politicilor naționale printr-un proces complex de consultare, coordonare şi chiar co-decizie;
b) Fundamentează şi implementează politici locale specifice în cadrul național stabilit;
c) Asigură managementul operațional al serviciilor publice descentralizate - inclusiv posibilitatea externalizării (furnizării în regim privat), dacă este prevăzută în politicile naționale;

d) Asigură co-finanțarea politicilor naționale şi a celor locale în cadrul schemelor de finanțare stabilite prin politicile naționale şi pe baza planificării bugetare pe termen mediu;
e) Monitorizează, controlează, evaluează - în special în cazul politicilor locale sau a serviciilor publice externalizate. Sistemele proprii autorităților locale de monitorizare, control şi evaluare trebuie să fie complementare celor stabilite la nivel național.

Acest cadrul general defineşte rolurile pe care trebuie să le îndeplinească atât administrația publică centrală, cât şi cea locală în procesul fundamentării, implementării, monitorizării şi evaluării politicilor publice care se referă la servicii publice (bunuri publice) a căror furnizare se face în regim descentralizat.

În acest context implementarea unui sistem complex, dar şi eficient de indicatori este esențial pentru îndeplinirea rolurilor de către ambele tipuri de administrație. În lipsa sistemului de indicatori, rolurile descrise mai sus nu se pot realiza şi întreg sistemul de furnizare descentralizată a serviciilor publice eşuează. Lipsa unui astfel de sistem de indicatori în România se explică şi prin abordarea descentralizării într-o manieră ad-hoc, haotică, fără respectarea regulilor şi principiilor fundamentale ale unui astfel de proces. Pe de altă parte ignorarea modelului de partajare a rolurilor între cele 2 niveluri de administrație publice, centrală şi locală, nu poate decât să conducă la confuzie, ineficiență, instabilitate şi, în ultimă instanță, la privarea cetățeanului de la servicii publice de calitate.

Un aspect important al implementării acestui model este locul pe care ar trebui să-l ocupe în această structură organismele de reglementare din domeniu: Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice, Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei, Autoritatea Rutieră Română. Trebuie observat mai întâi că toate aceste instituții au o prezență mai degrabă discretă în ceea ce priveşte monitorizarea şi evaluarea serviciilor publice pe care le reglementează: preocuparea lor esențială este de a stabili tarifele/prețurile, atunci când este cazul, şi de a se ocupa de licențierea operatorilor - dacă au în responsabilitate acest lucru.

Pe de altă parte situația acestor servicii publice (cunoscute şi ca servicii comunale) este diferită de furnizarea în regim descentralizat a unor servicii publice de naționale (cum ar fi educația preuniversitară, servicii sanitare, servicii de asistență socială): primele formează ceea ce se numesc responsabilități exclusive ale administrației locale, cele din al doilea grup formează aşa numitele responsabilități partajate ale administrației locale. Problema cea mai complicată este de stabilit cât de exclusive sunt serviciile publice comunale, dacă în cazul lor nu este nevoie nici de politici publice naționale, nici de finanțări naționale, nici de standarde de calitate naționale, nici de sisteme de monitorizare, control şi evaluare. Este evident că răspunsurile nu pot fi decât pozitive la toate aceste întrebări şi aceasta din mai multe motive.

Toate aceste servicii sunt bunuri publice într-o măsură mai mare sau mai mică, deci nu pot fi furnizate eficient exclusiv prin mecanismele de economiei private de piață. Datorită specificități lor pot fi furnizate cel mai eficient la nivel descentralizat, sub autoritatea/managementul administrației publice locale, dar acest lucru nu presupune că interesează numai anumite zone ale țării şi nu pe toți cetățenii. Din

punct de vedere al utilității şi ariei de răspândire aceste servicii sunt comune tuturor localităților (chiar dacă într-o măsură mai mare celor urbane - termoficarea este o problemă uşor distinctă), dar din motive de eficiență şi eficacitate sunt furnizate în regim local/regional. Este evident că aceste servicii sunt esențiale în definirea nivelului de trai în societatea modernă şi atunci obligatoriu trebuie să existe anumite obiective naționale ce trebuie îndeplinite în ceea ce priveşte aceste servicii. De aceea autoritățile publice locale nu pot fi pur şi simplu ”independente” în ceea ce priveşte furnizarea acestor servicii - exclusivitate înseamnă în acest caz că implicarea autorităților locale în fundamentarea politicilor este mult mai mare (de fapt există politici publice locale bine structurate în acest caz) iar finanțarea costurilor (integral în cazul celor operaționale) se realizează prin resurse locale (fie că este vorba de tarife de utilizator - user charges, fie că este vorba de subvenții).

Chiar în cazul produselor şi serviciilor furnizate în regim de bunuri private, atunci când apar situații de ineficiență produse de ceea ce se numeşte ”eşecul de piață” (existența bunurilor publice pure, monopolul natural, externalități pozitive/negative majore, asimetria informațională) autoritatea publică este obligată să intervină pentru stabilirea unor standarde de furnizare, pentru monitorizare, controlul şi impunerea aplicării standardelor (vezi în cazul serviciilor furnizate de restaurante, baruri, hoteluri, de produsele industriei alimentare, etc.). Cu atât mai mult în ce priveşte aceste servicii, în cazul cărora eşecul de piață este evident şi pot fi furnizate numai prin intervenția administrației publice, este nevoie de un mecanism unitar la nivel național (în multe cazuri avem de-a face chiar cu nivel european) de standardizare, monitorizare, control şi impunere (dacă este cazul). Acest lucru se datorează în special faptului că externalitățile produse de aceste servicii sunt foarte mari şi au un impact național, în ciuda furnizării lor stricte la nivel local/regional;

Aceste servicii sunt esențiale pentru cetățeni, iar posibilitatea lor de a alege între mai mulți furnizori este limitată, dacă nu imposibilă (în cazul furnizării apei potabile, canalizării şi epurării). În aceste condiții trebuie create mecanisme de protecție a cetățeanului şi de exprimare a nevoilor/preferințelor sale, care nu pot fi lăsate numai la nivelul administrației locale. Pe de-o parte pentru că aceasta are o capacitate legală de impunere limitată, pe de altă parte pentru că trebuie separată furnizarea şi managementul serviciului de monitorizarea şi controlul calității acestuia.

Modelul prezentat mai sus corespunde tuturor acestor aspecte şi există în România autorități de reglementare care îndeplinesc într-o măsură mai mare sau mai mică toate funcțiile prezentate, oricum au o activitate mult mai largă: este vorba în primul rând de Banca Națională Română, dar şi de Consiliul Național al Audiovizualului. Conform modelului de mai sus autoritățile de reglementare se încadrează clar la nivelul administrației publice centrale. În acest domeniu situația este diferită între serviciile publice care formează responsabilitățile exclusive ale administrației locale şi cele care formează responsabilitățile partajate: în acest al doilea caz există ministere de linie care acoperă foarte clar toate funcțiile specifice administrației centrale. În primul caz nu avem astfel de ministre, iar cele 3 autorități de reglementare amintite le substituie de fapt. Problema care se pune este în ce măsură şi la cel nivel de detaliu, autoritățile de reglementare amintite trebuie să se comporte ca nişte ”cvasi-ministere”.

Autoritățile de reglementare (Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice/ANRSC, Autoritatea Națională de Reglementare în Energie/ANRE, Autoritatea Rutieră Română/ARR) împreună cu ministerele direct implicate (Ministerul Administrației şi Internelor - Autorități Publice Locale, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Locuinței, Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor) şi în parteneriat cu autoritățile locale, trebuie să elaboreze politici publice foarte generale (strategii) care să poată fi puse în aplicare exclusiv prin mecanisme indirecte (standarde structurale şi funcționale, sisteme de stimulente şi penalități - în special financiare, sisteme de benchmarking şi de promovare a celor mai bune experiențe), în timp ce detalierea acestor obiective generale în politici specifice locale şi implementarea lor prin instrumente directe este responsabilitatea autorităților locale. Inițiativa elaborării unor astfel de documente generale poate aparține atât uneia dintre autoritățile de reglementare, cât şi ministerelor interesate/implicate.

Standardele trebuie stabilite la nivelul autorităților de reglementare, prin consultarea tuturor actorilor implicați, atât la nivel central, cât şi local. În ceea ce priveşte stabilirea instrumentelor financiare de stimulare/penalizare necesare implementării politicilor generale amintite mai sus, acestea se pot face numai împreună cu Ministerul Finanțelor Publice şi cu Ministerul Administrației şi Internelor.

Instrumentele financiare amintite se vor referi cu precădere la modul de finanțare a investițiilor în serviciile publice pe care le analizăm: granturi de investiții cu sau fără co-finanțare locală; accesul la aceste granturi şi condițiile de eligibilitate: individual de către autorități publice locale, sau în parteneriat - inter-comunalitate; la nivel local sau la nivel județean/regional, număr al populației, indicatori reflectând nivelul prezent al furnizării serviciilor respective, criterii de performanță ce trebuie atinse de proiectele finanțate, etc. De asemenea aceste sisteme trebuie să cuprindă şi o componentă penalizatoare în cazul neîndeplinirii obiectivelor din proiecte sau a angajamentelor administrației publice locale: de exemplu diminuarea transferurilor de echilibrare cu valoarea granturilor (parțial sau total) în cazuri bine stabilite.

Autoritățile de reglementare: A.N.R.S.C., ANRE, ARR trebuie să dispună atât de cadrul legal care să permită implementarea eficientă şi eficace a acestora, cât şi de infrastructura şi resursele necesare.

Abordarea managementului serviciilor publice descentralizate pe baza indicatorilor de performanță trebuie integrată managementului orientat către rezultate. Avantajele unei astfel de abordări integrate sunt multiple şi vor fi evidențiate mai jos.

În primul rând, este singura cale de reuşită în schimbarea modului de furnizare a serviciilor publice prin orientarea lor către client - aspect fundamental prevăzut în Axa II-a a Programului Operațional Sectorial de Dezvoltare a Capacității Administrative pentru perioada 2007 -2013. Furnizarea serviciilor publice în regim descentralizat pe baza orientării către client nu se poate face în absența unui sistem complex de indicatori (şi implicit de colectare a informației) care să măsoare:

- nevoile şi preferințele cetățenilor (clienților), oferind astfel date esențiale pentru definirea clară a problemelor ce trebuie rezolvate de către politicile publice (elaborate la nivel central sau local);

- resursele ce pot fi alocate pentru implementarea politicilor publice - indicatori de resurse (*input*);
- rezultatele directe ale activităților (acțiunilor) derulate în cadrul unei politici publice -indicatori de rezultate (*output*);
- efectele directe ale politicilor publice şi impactul acestora -măsurate prin indicatori de efecte (*outcome*) şi indicatori de impact;
- stabilirea de standarde minime structurale şi funcționale;
- stabilirea, la nivel local, a unui sistem complex de comunicare şi de acces al consumatorilor (clienților) la informația furnizată de sistemul de indicatori;
- stabilirea la nivel local a unui sistem de feed-back din partea consumatorilor, prin colectarea opiniilor acestora, evaluări calitative ale satisfacției clienților, consultarea şi în final chiar co-participarea cetățenilor la luarea deciziei la nivel local;
- instituționalizarea unui sistem de consultare, coordonare şi co-decizie între administrația publică centrală şi cea locală, atât în ce priveşte fundamentarea politicilor publice pentru serviciile ce se furnizează în regim descentralizat, cât şi în ceea ce priveşte elaborarea instrumentelor de implementare indirecte utilizate de administrația centrală: standarde minime, sisteme de finanțare pe bază de stimulente/penalități, ş.a.m.d.

În al doilea rând, această abordare reprezintă un instrument esențial de îmbunătățire a transparenței guvernanței publice în Romania, atât la nivel central, cât şi local. Stabilirea de obiective clare şi măsurabile, programarea de rezultate ce trebuie obținute cu un anumit nivel de resurse alocate, evaluarea rezultatelor obținute față de cele planificate, reprezintă aspecte esențiale în creşterea transparenței guvernanței publice, precum şi în creşterea responsabilității decidenților politici de la toate nivelurile. În acelaşi timp, procesul de monitorizare a clasei politice de către cetățeni, societate civilă sau mass-media este mult mai uşor şi mult mai eficace.

În al treilea rând, creşte substanțial eficiența şi eficacitatea utilizării fondurilor publice, indiferent dacă provin din bugetul național sau din fonduri europene. Atât în cazul eficienței cât şi al eficacității, utilizarea indicatorilor specifici oferă date esențiale pe tot parcursul evaluării politicilor publice: în faza evaluării ex - ante, esențială pentru fundamentarea unor politici publice realiste şi implementabile; în faza evaluării intermediare, oferind informații esențiale asupra procesului de implementare a politicilor şi a corecțiilor necesare; în faza evaluării ex - post pentru a măsura distanța între intenții (rezultate şi efecte planificate) şi realitate (rezultate şi efecte obținute).

Prin posibilitatea stabilirii unui sistem de evaluare a administrațiilor locale tip benchmarking, avem şi un alt avantaj: datele oferite de indicatori fac posibilă compararea performanței în furnizarea de servicii publice similare de către administrații locale similar; se poate măsura performanța în furnizarea serviciilor publice între consilii județene, între municipii sau între comune. Acest lucru va permite extinderea mult mai rapidă a bunelor practici înregistrate în anumite administrații locale, va oferii decidenților de la nivel central informații pentru punerea la punct a unor instrumente de implementare a politicilor pe bază de stimulente/penalități mai eficace, va îmbunătății transparența în domeniul guvernanței, cetățenii având posibilitatea să facă aprecieri şi comparații între performanța diverselor administrații locale acționând politic în consecință.

Schimbarea sistemului de management, asumarea modelului de partajare a rolurilor în ceea ce priveşte furnizarea descentralizată a serviciilor publice, stabilirea sistemului complex de indicatori descris mai sus nu pot fi decât componente esențiale ale unei strategii coerente de descentralizare în administrația publică din România. Această strategie trebuie concepută şi implementată la nivel central (prin cooperarea cu Ministerul Administrației şi Internelor şi Ministerul Finanțelor Publice) în parteneriat cu asociațiile administrației locale şi cu alte structuri ale societății civile interesate. În absența unei astfel de strategii, orice proces de descentralizare se va desfăşura haotic, va fi influențat în mod esențial de interesele pe termen scurt ale partidelor şi politicienilor şi se va limita mai degrabă la transferul punctual al unor active fixe, interesante din perspectiva speculației imobiliare, decât la transferul în mod coerent şi uniform a unor servicii publice ce trebuie furnizate cetățenilor mai bine, mai eficient, mai eficace.

6.
Legislația aferentă gestionării serviciilor de la nivelul municipiilor din România*, Steluța Purcaru, Expert*

Context conceptual – juridic general în organizarea serviciilor municipiilor

În România liberalizarea pieței serviciilor publice este în plină desfăşurare în contextul procesului de privatizare a activelor statului, în principal în domeniul utilităților publice.Totodată, la nivelul Comisiei Europene ale cărei direcții de acțiune sunt urmărite consecvent şi de România, sunt stabilite trei obiective principale în domeniul serviciilor publice:

a) identificarea principiilor comune cărora trebuie să le răspundă serviciile publice în spațiul european;
b) tratament egal pentru toți utilizatorii de servicii distribuite la nivel național;
c) norme care să garanteze - pentru orice serviciu furnizat - calitatea şi cantitatea acestuia.

Literatura de specialitate consacră un *ansamblu de principii şi reguli de organizare şi funcționare*[2], comune tuturor serviciilor publice, indiferent că sunt prestate de Stat, de colectivitățile locale, de agenți privați sau de organisme neguvernamentale[3] şi anume: principiul continuității, principiul egalității, principiul adaptabilității sau mutabilitatea serviciului public, principiul eficienței, principiul eficacității, principiul echității, principiul neutralității şi principiul cuantificării.

Nu în ultimul rând, Constituția României stipulează în art. 120 că: "*Administrația publică din unitățile administrativ - teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice*". Aceste principii sunt definitorii pentru funcționarea administrației publice locale (APL) aparținând unui stat modern, fiind în conformitate cu prevederile art. 3, paragraf 1 din *Carta Europeană a Autonomiei Locale* unde se arată că autonomia locală este ,,*principiul stabilit prin Constituție sau prin legile statelor părți care conferă colectivităților locale dreptul şi capacitatea de a rezolva şi de a gestiona, în cadrul legii, sub propria sa răspundere şi în interesul populației acestora, o parte importantă din treburile publice*"[4]. Aceste două principii - al autonomiei locale şi cel al descentralizării serviciilor publice - acționează concomitent.

Câteva concepte generale trebuie invocate în acest context. Pe de o parte *prestatorii de servicii publice* pot fi: instituțiile publice, regiile autonome care sunt agenți economici reorganizați în temeiul Legii nr. 15/1990 privind transformarea întreprinderilor de stat în societăți comerciale sau societățile comerciale prestatoare de servicii publice înființate pentru satisfacerea unor interese generale de specialitate ale membrilor societății. Serviciile publice pot fi asigurate şi prin intermediul unor agenți economici specializați şi înființați de către APL.

[2] Dincă, Dragoş, *Servicii publice şi dezvoltare locală*, Editura Lumina Lex, 2008, Bucureşti, p. 51
[3] Alexandru, Ioan, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, 2005, Bucureşti, p. 173
[4] Prevederea se regăseşte în Legea nr. 215/2001, legea administrației publice locale, modificată şi completată

Pe de altă parte *gestiunea serviciilor publice* este descrisă în literatura de specialitate ca administrare prin regii autonome sau instituții publice, dar şi pe bază de contract de concesionare, contract de închiriere, locație de gestiune, contract civil sau contract comercial. APL poate crea servicii publice, cu sau fără personalitate juridică, sub forma unor departamente, direcții, birouri pentru satisfacerea unor necesități ale populației.

Gestiunea publică presupune furnizarea unui serviciu colectiv printr-o persoană juridică de drept public care poate fi însăşi colectivitatea teritorială sau un organism de drept public plasat sub controlul direct al unei colectivități teritoriale. Autoritatea publică poate gestiona serviciul public ea însăşi, utilizând propriul personal şi propriile bunuri - *gestiune directă* sau *gestiune în regie* - sau poate încredința serviciul public unei întreprinderi publice sau private, păstrându-şi însă controlul asupra acesteia - *gestiunea indirectă* sau *gestiunea delegată*. *Gestiunea semi-directă* reprezintă un proces de administrare mixtă a serviciului public, în sensul exploatării în regie directă alături de prestarea unei părți a serviciului public de către o întreprindere exterioară (din sectorul privat), pe baza unui contract de prestări servicii.

Concesionarea serviciilor publice are la bază Ordonanța de Urgență a Guvernului/O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, O.U.G. 54/2006 care reglementează regimul juridic, alături de Regulamentul privind organizarea licitațiilor pentru achiziții publice de bunuri şi servicii şi O.U.G. nr. 72/2009 pentru modificarea şi completarea O.U.G. nr. 34/2006.

Cadrul legislativ specific serviciilor comunitare de utilități publice

Reforma în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice este un angajament esențial asumat de Guvernul României în procesul de integrare în UE implicând armonizarea legislației aplicabile cu acquis-ul comunitar şi restructurarea cadrului legal, aşa cum rezultă din prevederile H.G. 246/2006, pentru aprobarea Strategiei naționale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilități publice.

Aşadar, derularea procesului de reformă este susținută de cadrul legislativ asigurat prin elaborarea mai multor acte normative specifice, şi anume:

- *Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice*, care stabileşte condițiile pentru înființarea, gestionarea, finanțarea, exploatarea, monitorizarea şi controlul funcționării serviciilor comunitare de utilități publice;
- *O.U.G. nr. 13/2008* pentru modificarea şi completarea Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 şi a Legii serviciilor comunitare de alimentare cu apă şi de canalizare nr. 241/2006;
- *H.G. nr. 246/2006 pentru aprobarea Strategiei naționale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilități publice* având ca obiectiv fundamental îndeplinirea angajamentelor asumate de România prin Tratatul de Aderare la Uniunea Europeană;
- *Legea serviciului de alimentare cu apă şi de canalizare nr. 241/2006* ce stabileşte cadrul juridic unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, finanțarea, exploatarea, monitorizarea şi controlul funcționării serviciului public de alimentare cu

apă şi de canalizare al localităților, comunelor, oraşelor şi municipiilor, indiferent de mărimea acestora;
- *Legea serviciului de salubrizare a localităților nr. 101/2006* stabilind cadrului juridic unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, exploatarea, finanțarea şi controlul funcționării serviciului public de salubrizare a localităților, la nivelul comunelor, oraşelor, municipiilor, județelor şi al sectoarelor Municipiului Bucureşti, precum şi al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară (ADI);
- *Legea serviciului public de alimentare cu energie termică nr. 325/2006 ce* reglementează desfăşurarea activităților specifice serviciilor publice de alimentare cu energie termică utilizată pentru încălzire şi prepararea apei calde de consum, respectiv producerea, transportul, distribuția şi furnizarea energiei termice în sistem centralizat, în condiții de eficiență şi la standarde de calitate, în vederea utilizării optime a resurselor de energie şi cu respectarea normelor de protecție a mediului;
- *Legea serviciului de iluminat public nr. 230/2006 ce* stabileşte cadrul juridic şi instituțional unitar privind înființarea, organizarea, exploatarea, gestionarea, finanțarea, monitorizarea şi controlul funcționării serviciului de iluminat public în comune, oraşe şi municipii;
- *Legea serviciului de transport public local nr. 92/2007* având ca obiect stabilirea cadrului juridic privind înființarea, autorizarea, organizarea, exploatarea, gestionarea, finanțarea şi controlul funcționării serviciilor de transport public în comune, oraşe, municipii, județe şi în zonele în care acționează ADI;
- *Legea nr. 371/2004 privind înființarea, organizarea şi funcționarea Poliției Comunitare* ce reglementează cadrul de desfăşurare a activității Poliției Comunitare, ca serviciu public de interes local, specializat în asigurarea ordinii şi liniştii publice şi în creşterea eficienței pazei obiectivelor şi a bunurilor aparținând domeniului public şi privat al unităților administrativ – teritoriale.

Furnizarea unor servicii publice trebuie să fie în conformitate cu prevederile altor legi în vigoare, dintre care amintim *Legea nr. 13/2007 - Legea energiei electrice* cu modificările ulterioare sau *O.U.G nr. 33/2007* privind modificarea şi completarea *Legii energiei electrice nr. 13/2007* şi a *Legii gazelor nr. 351/2004*.

Toate aceste acte normative se completează cu legislația de bază privind funcționarea administrației publice româneşti din care reținem, în contextul actualului studiu:

- *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale*, cu modificările ulterioare;
- *Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală*, cu modificările ulterioare
- *Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001*, cu modificările ulterioare;
- *Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia* cu modificările ulterioare;
- *O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*.

Noua legislație în domeniul serviciilor publice cuprinde şi alte acte normative tip regulamente emise în aplicarea legislației primare menționate mai sus, aprobate prin Hotărâri de Guvern sau prin Ordine ale Preşedintelui Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (A.N.R.S.C) care,

urmează un tablou unitar şi coerent legat de aspectele organizatorice, tehnice, operaționale şi juridice specifice.

În ceea ce priveşte procesul de reorganizare la nivelul administrației publice prin înființarea de asociații de dezvoltare intercomunitară (ADI) având ca scop furnizarea de servicii pubice, alte două prevederi legislative reglementează o serie de aspecte importante[5]:

- *H.G. nr. 855/2008 pentru aprobarea actului constitutiv - cadru şi a statutului - cadru ale ADI* cu obiect de activitate serviciile de utilități publice;
- *H.G. nr. 717/2008 pentru aprobarea procedurii - cadru privind organizarea, derularea şi atribuirea contractelor de delegare a gestiunii serviciilor comunitare de utilități publice, a criteriilor de selecție - cadru a ofertelor pentru serviciile comunitare de utilități publice şi a Contractului - cadru de delegare a gestiunii serviciilor comunitare de utilități publice*.

O noutate în domeniul serviciilor publice o constituie *H.G. nr. 961/2009 privind aprobarea Ghidului - cadru* pentru elaborarea standardelor minime de calitate şi a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate. Serviciul furnizat/prestat trebuie să îndeplinească, la nivelul utilizatorilor, *indicatorii de performanță* prevăzuți în Regulamentul de Organizare şi Funcționare (ROF) al respectivului serviciu. Regulamentele serviciilor publice, inclusiv indicatorii de performanță, se elaborează la nivelul autorităților administrației publice locale, pe baza regulamentului - cadru al serviciului şi se aprobă prin hotărâri ale consiliilor locale (HCL), consiliilor județene, ale ADI sau, după caz, ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti. APL trebuie să stabilească şi să aprobe indicatorii de performanță ai serviciului numai după ce aceştia au fost supuşi, în prealabil, dezbaterii publice.

În cazul delegării gestiunii, calitatea şi eficiența serviciului furnizat/prestat şi respectarea indicatorilor de performanță stabiliți în contracte vor fi în responsabilitatea APL. Este imperios necesar să se asigure realizarea unui raport calitate - cost cât mai bun pentru serviciul prestat pe perioada analizată. Penalitățile pentru nerespectarea de către operatori a indicatorilor de performanță trebuie prevăzute în regulamentul serviciului, anexat la hotărârea de dare în administrare sau la contractul de delegare a gestiunii serviciului, după caz.

Cadrul instituțional specific serviciilor comunitare de utilități publice

Cadrul instituțional care stabileşte obiectivele, competențele, atribuțiile şi instrumentele specifice necesare înființării, organizării, gestionării, finanțării, exploatării, monitorizării şi controlului funcționării serviciilor comunitare de utilități publice este reglementat de *Legea nr. 51/2006*. Aceste servicii sunt în responsabilitatea autorităților administrației publice locale (APL), se înființează şi se gestionează potrivit hotărârilor adoptate de Consiliile Locale (CL), de Consiliile Județene (CJ), de cele ale ADI, sau după caz de Consiliul General al Municipiului Bucureşti, în funcție de gradul de urbanizare, de importanța economico - socială a

[5] www.bdo.ro, http://fin-apa.ablog.ro/2008-09-10/noi-prevederi-legislative.html

localităților, de mărimea şi de gradul de dezvoltare a acestora şi în raport cu infrastructura tehnico - edilitară existentă.

Utilitățile publice de interes local furnizate sau prestate la nivelul unităților administrativ - teritoriale, precum: alimentarea cu apă şi canalizarea, salubrizarea localităților, alimentarea cu energie termică în sistem centralizat, iluminatul public şi transportul public local, reunite sub denumirea generică de *servicii comunitare de utilități publice*, fac parte din sfera serviciilor de interes general şi ca atare, sunt guvernate de un regim juridic special şi sunt supuse anumitor exigențe specifice, aşa numitele *obligații de serviciu public*. Datorită acestor exigențe, aceste servicii sunt încredințate, prin lege, în sarcina şi responsabilitatea autorităților APL, care au competențe exclusive şi/sau competențe partajate în virtutea cărora le revin anumite atribuții, drepturi şi obligații specifice cu privire la înființarea, reglementarea, monitorizarea şi controlul acestor servicii, precum şi în ceea ce priveşte crearea, administrarea şi exploatarea infrastructurii tehnico - edilitare aferente.

Modul de organizare a serviciilor publice nu este întotdeauna uniform la nivelul țării, inclusiv la nivelul municipiilor reşedință de județ, din mai multe rațiuni legate de cadrul legislativ, de situația specifică din teritoriu, de structurile organizatorice la nivelul consiliilor locale, de responsabilitatea şi soluțiile adoptate de către persoanele alese, cu consultarea specialiştilor locali şi externi. Sunt situații în care serviciile publice sunt organizate de sine stătător, cu personalitate juridică sau fără personalitate juridică în cadrul aparatului propriu de specialitate al Primarului sau cu subordonare față de CL, ca activități independente derulate de societăți comerciale ale CL, având ca acționar principal CL, ca activități derulate de regii autonome, sau în alte forme, toate însă *cu păstrarea responsabilităților de control şi monitorizare a desfăşurării activității şi în vederea asigurării calității acestora*.

Serviciile publice locale aduc la îndeplinire politicile şi strategiile adoptate de consiliul local, precum şi dispozițiile legale din domeniul serviciilor publice locale respective. Finanțarea cheltuielilor curente şi de capital aferente serviciilor publice locale se face din venituri de la bugetul local, venituri proprii şi din alte surse prevăzute de lege. Activitatea serviciilor publice este supusă controlului organelor abilitate în acest sens, precum şi al ordonatorului principal de credite.

Prestarea serviciilor comunitare de utilități publice la standarde europene constituie una din cele mai importante şi mai complexe sarcini din responsabilitatea autorităților administrației publice centrale şi locale.

Serviciile publice la nivelul municipiilor

Serviciul de alimentare cu apă şi canalizare

Cadrul legal aferent acestui serviciu public cuprinde actele normative menționate pentru serviciile comunitare de utilități publice, la care putem adăuga:
- O.U.G. nr. 13/2008 privind modificarea Legii nr. 51/2006 şi a Legii nr. 241/2006;
- Ordinul Preşedintelui A.N.R.S.C. nr. 88/2007 pentru aprobarea Regulamentului - cadru al serviciului de alimentare cu apă şi de canalizare, Ordinul Preşedintelui A.N.R.S.C. nr. 89/2007 pentru aprobarea Caietului de sarcini - cadru al serviciului de

alimentare cu apă şi de canalizare, Ordinul Preşedintelui A.N.R.S.C. nr. 90/2007 pentru aprobarea Contractului - cadru de furnizare/prestare a serviciului de alimentare cu apă şi de canalizare.

*Problemele majore în acest dome*niu, mai ales la nivelul aglomerărilor urbane țin de: existența unor servicii de întreținere şi operare necorespunzătoare în majoritatea localităților, volumul mare de consum de apă neplătit din cauza pierderilor din rețea şi a nivelului slab de colectare a plăților de la consumatori, nevoia de investiții pentru reabilitarea/extinderea infrastructurii de apă şi de canalizare, personalul insuficient şi neexperimentat pentru promovarea, managementul şi implementarea investițiilor, management ineficient al costurilor de operare, întreținere şi de personal, neclarități cu privire la rolul şi responsabilitățile instituțiilor/autorităților implicate în gestionarea utilităților publice.

Necesitatea regionalizării serviciului de alimentare cu apă[6] decurge din rațiuni legate de îndeplinirea standardelor europene pe care şi România, ca stat membru, trebuie să le atingă, conformarea cu standardele de mediu în termenele stabilite, folosirea resurselor la scară pentru reducerea costurilor de investiții şi de operare şi îndeplinirea unor cerințe/principii legate de solidaritate. De altfel şi exemplele municipiilor la care ne vom referi în această secțiune indică o reorientare a organizării serviciului de la nivel local/municipal la cel regional.

Cadrul instituțional care permite regionalizarea este reprezentat de *asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI),* o formă de colaborare care permite APL beneficiare să controleze operatorul de apă, să monitorizeze şi să supervizeze implementarea lucrărilor de reabilitare şi modernizare specifice. La rândul său, *Operatorul Regional (OR)* trebuie să fie licențiat şi să demonstreze capacitatea de a funcționa de o manieră durabilă. Între cele două entități se va semna un *contract de delegare de servicii.* Pe de altă parte, o serie de autorități locale au organizat serviciul prin înființarea unor societăți comerciale cu obiect de activitate prestarea de servicii specifice. Exemplele serviciiilor din Municipiile Ploieşti, Piteşti, Satu Mare, Focşani, Giurgiu, Oradea, Arad, Alba Iulia sunt elocvente în acest sens (documentarea lor a avut în vedere informațiile disponibile în paginile de internet ale primăriilor de municipii la finalul lunii septembrie 2009 respectiv rapoartele de activitate ale primăriilor, acolo unde au fost disponibile)[7].

---

[6] GHID privind regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă şi de canalizare, Versiunea (4), 17 iunie 2008, elaborat UE şi Guvernul României.

[7] La **Ploieşti**, Serviciul public de alimentare cu apă şi de canalizare este asigurat, din anul 2000, de către operatorul S.C. APA NOVA Ploieşti S.R.L, înființat în urma transformării Regiei Generale de Apă Ploieşti în societate comercială, în baza Contractului de concesiune semnat de Consiliul Local al Municipiului Ploieşti, pentru o perioada de 25 de ani şi a Regulamentului serviciului (ROF). Regia Autonomă de Servicii Publice (RASP), prin Serviciul Apă - Canal, monitorizează şi verifică respectarea prevederilor din Contractul de delegare prin concesiune a acestui serviciu, urmăreşte şi verifică respectarea prevederilor ROF. RASP are şi calitatea de operator al Serviciului Public de Epurare Ape Uzate, pentru care deține Licență de operare clasa 2 din anul 2008. În baza unui *contract de prestări servicii* încheiat cu Primăria Municipiului Ploieşti, RASP Ploieşti urmăreşte şi monitorizează activitățile care fac obiectul contractelor cu operatorii de servicii publice de iluminat public, salubrizare, alimentare cu energie termică produsă centralizat;

La **Piteşti**, Operatorul S.C. Apă Canal 2000 S.A. Piteşti este societate comercială pe acțiuni, cu capital majoritar de stat, acționar unic fiind Consiliul Local al Municipiului Piteşti. Structura organizatorică este de tip liniar, nivele ierarhice fiind reduse la minim (4) şi asigurând un flux

Legile specifice elaborate în anul 2006, completate în anul 2007 cu cele care au definit contractele de delegare a acestor servicii şi condiţiile de încheiere a acestora între APL şi operatori de servicii apă - canal, au creat cadrul pentru întocmirea, la nivelul regiunilor, a unui master - plan pentru dezvoltarea unor sisteme durabile. Toate acestea pe baza unei analize a condiţiilor de mediu locale care au condus la apariţia unor societăţi comerciale în sistemele de gestiune a apei şi a canalizării în scopul creşterii performanţelor financiare. Înfiinţarea unor sisteme regionale de operare (operatori regionali) a făcut posibilă trecerea la implementarea unor proiecte de reabilitare şi extindere a sistemelor de apă - canalizare şi epurare la nivelul tuturor localităţilor, inclusiv cu surse de finanţare europene, cu implicarea comunităţilor din cadrul ADI înfiinţate pe teritoriul unde se dezvoltă proiectul.

Delegarea gestiunii serviciului reprezintă fundamentul organizării instituţionale şi operaţionale a managementului acestuia oferind contextul pentru o relaţie echilibrată între APL şi OR în baza căruia să se desfăşoare contractul de delegare pentru pregătirea, finanţarea şi executarea planului de investiţii, ca bază a sistemului de tarifare. Serviciile asigurate în acest domeniu se referă la captarea apei, tratarea apei captate, pomparea apei pentru asigurarea presiunii necesare la consumator, asigurarea continuităţii serviciului de distribuire a apei prin reţea la consumator 24 de ore din 24 şi colectarea/evacuarea apei uzate şi a apei meteorice.

---

informaţional suplu şi flexibil între managementul de vârf şi personalul de execuţie. Structura organizatorică a operatorului este alcătuită din 15 departamente cu aproximativ 615 angajaţi şi include Direcţia programe cu finanţare externă şi un Birou de relaţii cu autorităţile. Organigrama este în curs de modificare urmare a preluării în exploatare a serviciilor publice din cadrul altor unităţi administrativ-teritoriale, cu diminuare de personal. Coordonarea efectivă a activităţilor specifice este atributul managementului de nivel mediu, managementului de vârf revenindu-i sarcina elaborării strategiilor şi politicilor de dezvoltare a societăţii. S.C. Apă Canal 2000 S.A. Piteşti are licenţa de operare Clasa I din anul 2005**.** La nivelul Municipiului se implementează un *sistem de management integrat calitate - mediu - sănătate şi securitate în muncă*. În plus, operatorul are Certificatul de Utilizare a Mărcii Programului „Punctul Verde" pentru Clasa 3008, deoarece a obţinut un certificat al Societăţii Române pentru Atestarea Calităţii (SRAC). O importanţă deosebită se acordă Programelor/Proiectelor externe derulate de către companie, cel mai important fiind Măsura ISPA nr. 2003/RO/16/P/PE/026[7] în valoare de 41,75 milioane Euro. Priorităţile sunt: realizarea ADI şi transformarea S.C. Apă Canal 2000 S.A. în operator regional;

În Municipiul **Satu Mare** se desfăşoară un amplu proces de reorganizare a serviciului prin separarea acestuia de Regia Autonomă Comunală pe baza unei investiţii ISPA;

Serviciul de alimentare cu apă şi canalizare este realizat, prin delegare de gestiune, de către S.C. Compania de Utilităţi Publice S.A. la **Focşani**, societate înfiinţată în subordinea Consiliului Local al Municipiului Focşani care este şi acţionar majoritar;

Primăria Municipiului **Oradea** a semnat în anul 2009 contractul de delegare a gestiunii serviciului de alimentare cu apă şi canalizare către nivelul judeţean, respectiv către ADI APAREGIO şi Compania de Apă Oradea - Operator Regional;

La **Alba Iulia** serviciul de alimentare cu apă şi de canalizare este concesionat Operatorului S.C. APA CTTA S.A. acesta având pritnre acţionari Consiliul Judeţean Alba şi consiliile locale a 10 municipii şi oraşe din judeţ, inclusiv Consiliul Local al municipiului Alba Iulia.

Serviciul de iluminat public

Legislația specifică în vigoare aplicabilă acestui serviciu cuprinde următoarele acte normative:
- Ordinul comun nr. 5/93/20.03.2007 al ANRE şi A.N.R.S.C., pentru aprobarea Contractului - cadru privind folosirea infrastructurii sistemului de distribuție a energiei electrice pentru realizarea serviciului de iluminat public;
- Ordinul nr. 86/20.03.2007 al A.N.R.S.C. pentru aprobarea Regulamentului cadru al serviciului de iluminat public;
- Ordinul nr. 87/20.03.2007 al A.N.R.S.C. pentru aprobarea Caietului de sarcini cadru al serviciului de iluminat public;
- H.G. nr. 745/11.07.2007 pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea licențelor în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice;
- H.G. nr. 671/28.06.2007 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare a A.N.R.S.C.;
- Regulamentele Serviciului de Iluminat Public de la nivel local (la nivelul municipiilor reşedință de județ).

Categoriile de lucrări ce revin operatorului sunt: reabilitare, modernizare, extindere, dispecerizare, iluminat arhitectural şi ornamental festiv, întreținere şi menținere sistem de iluminat public şi instalații de iluminat pe timp de noapte. Activitățile specifice se organizează şi se desfăşoară pe baza caietului de sarcini respectiv pe baza Regulamentului serviciului, prin care se stabilesc nivelurile de iluminare sau luminanță, după caz, indicatorii de performanță ai serviciului, condițiile tehnice, raporturile dintre operator şi utilizator, precum şi modul de tarifare, facturare şi încasare a contravalorii serviciului prestat. Operatorii serviciului au obligația să gestioneze serviciul pe criterii de competitivitate şi eficiență economică, să promoveze dezvoltarea, modernizarea şi exploatarea a infrastructurii aferente, să respecte sarcinile asumate potrivit Contractului şi să asigure respectarea indicatorilor de performanță ai serviciului, stabiliți de către autoritatea locală. Activitățile specifice serviciului de iluminat se desfăşoară pe baza prevederilor legale şi a structurii organizaționale având în vedere atribuții şi responsabilități stabilite prin lege, alte acte normative, hotărâri ale consiliilor locale, regulamentul de funcționare sau/şi dispoziții ale primarului. Prestarea serviciului presupune executarea unor lucrări de infrastructură, reparații, modernizări, întreținere, planificare şi urmărire a lucrărilor de investiții necesare asigurării funcționării sistemului în condiții de siguranță şi la parametrii stabiliți în prescripțiile tehnice, pe baza unor programe de investiții, urmărire şi control al activităților.

Utilizatorii serviciului de iluminat public sunt fie autoritatea publică, fie ADI constituite în acest scop iar beneficiarii sunt comunitățile locale în ansamblul lor. Au calitatea de operatori ai acestui serviciu prestatorii care îşi desfăşoară activitatea în baza licenței eliberate în condițiile legii de către A.N.R.S.C.

Operatorii sunt subordonați autorităților APL, având statut de societăți comerciale cu capital social aparținând unităților administrativ - teritoriale şi pot fi privatizați, în condițiile legii. Operatorii licențiați pot participa la procedurile de delegare a gestiunii şi pot presta serviciul în orice localitate, în mod direct sau prin intermediul unei filiale, pe baze contractuale, în virtutea principiului liberei concurențe pe piața serviciilor comunitare de utilități publice. Drepturile şi obligațiile operatorilor prestatori ai acestui

serviciu se prevăd în regulament şi în contractele cu operatorii. Exemplificări privind organizarea serviciului la care ne referim în Municipiile Ploieşti, Focşani, Iaşi, Piteşti, Drobeta Turnu Severin, Craiova, Râmnicu Vâlcea demontrează varietatea formelor de organizare a serviciului[8].

Serviciul de salubrizare

Legislația specifică în vigoare aplicabilă acestui serviciu cuprinde următoarele principale acte normative:

- Legea nr. 101/2006 privind serviciul de salubrizare a localităților, actualizată;
- Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, actualizată;
- O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane si rurale, aprobată de Legea nr. 515/2002;
- H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deşeurilor;
- O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului;
- H.G. nr. 346/2004 pentru aprobarea Regulamentului - cadru de delegare a gestiunii serviciilor publice de salubrizare a localităților şi a Contractului - cadru de delegare a gestiunii serviciilor publice de salubrizare a localităților, prin concesiune;
- H.G. nr. 955/2004 pentru aprobarea Reglementărilor - Cadru de aplicare a O.G. nr. 71/2002 privind organizarea şi funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public şi privat de interes local.

---

[8] În Municipiul **Ploieşti** funcționează Biroul de Iluminat Public în cadrul Regiei de Servicii Publice care monitorizează activitatea operatorului – prestator, anume a S.C. Luxten Lighting Company S.A, Sucursala Bucureşti. Acesta îşi desfăşoară activitatea în baza unui Contract de delegare a gestiunii;

La **Focşani**, Serviciul de iluminat public este organizat în cadrul Direcției de Dezvoltare Servicii Publice Focşani, serviciu public subordonat CL al Municipiului Focşani. În prezent municipalitatea se află în litigiu cu S.C. Electrica S.A. pentru preluarea rețelelor de iluminat public fără costuri;

În Municipiul **Iaşi** în anul 2004[8] s-a aprobat delegarea gestiunii prin licitație publică către S.C. Luxten Lighting Company S.A. şi S.C. Flash Lighting Services S.A.;

La **Piteşti** funcționează Serviciul Public de Exploatare a Patrimoniului Municipiului Piteşti (SPEPMP), înființat în anul 2006 prin Hotărâre a Consiliului Local ca serviciu public cu personalitate juridică, în subordinea CL având în administrare acest serviciu în gestiune directă. Urmare unei evaluări tehnico-economice, rețeaua de iluminat public va fi preluată de către CL. În anul 2007, SPEPMP a obținut certificarea *sistemului de management al calității* pentru serviciile de administrare şi gestionare a domeniului public şi privat, conform standardului SR EN ISO 9001:2001. În anul 2009 a fost eliberată, de către A.N.R.S.C., licența clasa 2 de operator pentru serviciul de iluminat public. Serviciul de iluminat se află în subordinea directorului executiv SPEPMP, în responsabilitatea a 16 persoane sub conducerea unui şef de serviciu.

În Municipiul **Drobeta Turnu Severin** serviciul de iluminat public este în curs de concesionare;

În Municipiul **Craiova** există contract de delegare a prestării acestui serviciu, atribuit în anul 2002 către operatorul S. C. Luxten Lighting Company S.A.;

În Municipiul **Râmnicu Vâlcea** serviciul este realizat de către Direcția Administrării Domeniului Public, subordonată CL.

Activitățile principale ale serviciului public de salubrizare sunt: pre-colectarea, colectarea, transportul şi depozitarea resurselor solide, înființarea şi administrarea depozitelor ecologice, a stațiilor de transfer şi a celor de prelucrare a compostului; incinerarea şi producerea de energie termică, preselectarea şi organizarea reciclării deşeurilor etc. Obiectul de activitate poate fi extins sau restrâns cu aprobarea CL (prin hotărâre), conform prevederilor legale. Serviciul se efectuează cu respectarea normelor în vigoare privind igiena şi sănătatea publică, protecția şi conservarea mediului şi cu respectarea acordurilor, avizelor şi autorizațiilor de mediu. În acest sens, depozitarea deşeurilor se face numai pe suprafețe special amenajate şi autorizate. Aceste servicii se desfăşoară pentru soluționarea nevoilor populației, ale instituțiilor de stat şi ale agenților economici. Asigurarea implementării prevederilor legale se realizează, la nivel local, prin elaborarea şi aprobarea, de către fiecare consiliu local, a Regulamentelor - cadru de organizare şi funcționare. Organizarea, gestionarea, reglementarea şi monitorizarea acestui serviciu în localități, se face cu respectarea prevederilor din strategia națională cu privire la deşeurile solide, precum şi a celor înscrise în directivele UE. Activitățile specifice trebuie coroborate cu celelalte servicii publice căci unul din principiile care guvernează protecția mediului este acela că „*totul se leagă de toate*“[9].

Serviciul public de salubrizare a localităților şi managementul deşeurilor este organizat şi funcționează pe baza următoarelor *principii*: protecția sănătății publice, autonomia locală şi descentralizarea, responsabilitatea față de cetățeni, conservarea şi protecția mediului înconjurător, calitatea şi continuitatea serviciilor, tarife echitabile şi accesibile tuturor utilizatorilor, nediscriminarea şi tratamentul egal al tuturor utilizatorilor, administrarea corectă şi eficientă a bunurilor din proprietatea publică şi a capitalului public şi dezvoltarea durabilă. În fapt, organizarea în sine a serviciului, după cum arată exemplele din municipiile Iaşi, Alba Iulia, Focşani, Craiova sau Râmnicu Vâlcea, ține de viziunea conducerii localităților funcție de evaluarea condițiilor locale[10].

[9] Implementarea strategiei de dezvoltare durabila in domeniul serviciilor publice de management integrat al deşeurilor, document elaborat de Asociația Română a Apei (ARA).

[10] Municipiul **Iaşi** dispune de un sistem organizat de colectare, transport şi depozitare a deşeurilor menajere. Concesionarea gestiunii, în mod direct, a serviciului de salubrizare s-a făcut în anul 2007 către S. C. Salubris S.A.[10], operator cu licență clasa 1;

În Municipiul **Alba-Iulia**, Serviciul de salubrizare este un serviciu public externalizat prin Contract de concesionare către S.C. Salprest S.R.L. Contractul s-a încheiat în anul 2001 între Primăria Municipiului Alba Iulia şi operator. Serviciile sunt supravegheate, coordonate şi verificate de către Serviciul Administrarea Activităților Domeniului Public, care este alcătuit din: compartimentul gospodărie şi compartimentul mediu;

La **Focşani**, Serviciul de salubritate este realizat, prin delegare de gestiune, de către S.C. Compania de Utilități Publice S.A. Focşani, societate înființată în subordinea CL, acesta fiind acționar majoritar;

În Municipiul **Craiova** serviciul de salubrizare este administrat în gestiune directă având ca operator Serviciul Public de Salubritate Craiova aflat în subordinea CL;

În Municipiul **Râmnicu Vâlcea** gestiunea serviciului a fost delegată operatorului privat, S.C. Urban S.A.

Serviciul de termoficare

Cadrul legal de referință pentru asigurarea serviciului public de alimentare cu energie termică în România se referă la:
- Ordonanța nr. 73/2002 privind organizarea şi funcționarea serviciilor publice de alimentare cu energie termică produsă centralizat;
- H.G. nr. 933/2004 privind contorizarea consumatorilor racordați la sistemele publice centralizate de alimentare cu energie termică;
- Ordinul nr. 233/2004 pentru aprobarea unor reglementari privind contorizarea consumatorilor racordați la sistemele publice centralizate de alimentare cu energie termică;
- Decizia nr. 53 /1999 A.N.R.E privind standarde de performanță pentru serviciul de furnizare a energiei termice;

De asemenea, reținem faptul că *principiile Legii nr. 325/2006* țin cont de: utilizarea eficientă a resurselor energetice, dezvoltarea durabilă a unităților administrativ - teritoriale, diminuarea impactului asupra mediului, promovarea co-generării de înaltă eficiență, reglementarea şi transparența tarifelor şi prețurilor energiei termice, asigurarea accesului nediscriminatoriu al utilizatorilor la rețele termice şi la serviciu public de alimentare cu energie termică, *un condominiu - un sistem de încălzire*.

Funcționarea corespunzătoare a acestui serviciu presupune asigurarea continuității dar şi a calității, accesibilitatea prețurilor la consumatori, asigurarea resurselor necesare pe termen lung, asigurarea siguranței în funcționare şi evidențierea transparentă a costurilor în stabilirea prețului energiei termice. *Indicatorii de performanță* în asigurarea acestui serviciu au în vedere şi adaptarea permanentă la cerințele consumatorilor şi excluderea oricărui fel de discriminare privind racordarea şi servirea consumatorilor. În general, serviciul este prestat populației prin intermediul CET-urilor, aşa cum vom exemplifica prin cazurile Municipiilor Piteşti, Iaşi, Ploieşti, Giurgiu, Focşani, Râmnicu Vâlcea, Craiova[11].

---

[11] În **Piteşti**, serviciul public de termoficare a fost asigurat, până la data de 6 iulie 2009, de către S.C. Termoficare 2000 S.A., societate la care acționarul majoritar a fost CL Piteşti. De la această dată de altfel societatea menționată a intrat în stare de faliment. La aceeaşi dată s-a înființat prin HCL Serviciul Public Local de Termoficare al Municipiului Piteşti (SPLT) care funcționează prin gestiune directă, în subordinea CL Piteşti, cu finanțare numai din venituri proprii. Avariile din sistemul de transport şi distribuție a energiei termice sunt cauzate de uzura fizică şi morală avansată a sistemului de transport şi reprezintă aproximativ 31% respectiv a sistemului de distribuție a energiei termice, reprezentând 16%. În lunile de vară, activitatea S.P.L.T. înregistrează pierderi, iar în lunile de iarnă înregistrează profit (< 5%), în condițiile în care prețurile/tarifele avizate/aprobate sunt tarife reale, care țin cont de elementele de cheltuieli reale. În tarifele aprobate, pierderile tehnologice sunt acceptate la nivelul avizului A.N.R.S.C., la nivelul bilanțului energetic. În realitate, acestea sunt mult mai mari.

La **Iaşi**, alimentarea cu energie termică în sistem centralizat este realizată de S.C. CET IAŞI S.A. prin Serviciul Contractarea şi Furnizarea Energiei Termice şi Relații cu Clienții şi alte patru servicii, Formația de Exploatare Rețele Termice, Secțiile de Distribuție UFET, personalul operativ de tură - Dispecer Coordonator, Dispecerul de distribuție a energiei termice;
Serviciul de alimentare cu energie termică în sistem centralizat este înființat şi organizat la nivelul municipiului **Ploieşti** din anul 2003 prin Hotărâre a CL şi din anul 2009 prin Hotărâre a CJ Prahova. Serviciul este delegat prin concesiune către operatorul S.C. Dalkia Termo Prahova S.R.L. Prin HCL în anul 2004 s-a stabilit ca Regia Autonomă de Servicii Publice RASP Ploieşti să monitorizeze modul de respectare şi de derulare a contractului de delegare prin concesionare a acestui serviciu şi a bunurilor aferente acestuia;

Serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi

Serviciul de administrare a spațiilor verzi funcționează având la bază următoarele acte normative principale:

- Legea nr. 49/2008 privind aprobarea O.U.G. nr. 108/2007 pentru modificarea alin. (2) al art. 8 din O.U.G nr. 59/2007 privind instituirea Programului Național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități[12];
- O.U.G. nr. 114/2007 pentru modificarea şi completarea O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului;
- Legea nr. 24/2007 privind reglementarea şi administrarea spațiilor verzi din zonele urbane;
- Legea nr. 265/2006 pentru aprobarea O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului.

Prin administrarea spațiilor verzi se asigură îndeplinirea *obiectivelor* privind protecția şi conservarea spațiilor verzi pentru menținerea biodiversității lor, menținerea şi dezvoltarea funcțiilor de protecție a spațiilor verzi privind apele, solul, schimbările climatice, menținerea peisajelor în scopul ocrotirii sănătății populației, protecției mediului şi asigurării calității vieții, regenerarea, extinderea, ameliorarea compoziției şi a calității spațiilor verzi, elaborarea şi aplicarea unor măsuri privind starea spațiilor verzi față de funcțiile acestora. Administrarea spațiilor verzi proprietate publică este exercitată de către autoritățile administrației publice locale şi de alte organe împuternicite, iar a celor de pe terenurile proprietate privată este exercitată de către proprietarii acestora, cu respectarea prevederilor actelor normative în vigoare. Persoanele juridice care concesionează terenuri pentru construcția şi amplasarea în spațiile verzi a obiectivelor pentru activități economice şi socio-culturale sunt obligate să obțină avizele, acordurile şi autorizațiile prevăzute de legislația în vigoare. Serviciul public de administrare a parcurilor şi zonelor verzi are ca obiect de activitate amenajarea şi întreținerea suprafețelor acoperite cu zone verzi. Obiectivul permanent este păstrarea şi regenerarea mediului natural şi construit, ce constituie cadrul de viață al locuitorilor. Protecția mediului şi dezvoltarea durabilă sunt deziderate ce se pot atinge doar prin acțiuni complexe ce implică autoritățile naționale şi locale, dar şi populația, atât la nivel decizional, cât şi la nivel executiv.

În Municipiul **Giurgiu**, gestiunea Serviciului de alimentare cu energie termică a fost atribuită, prin licitație publică, către operatorul zonal de energie electrică şi termică S.C. SCUT S.A. Indicatorii de performanță prezentați în Regulamentul serviciului sunt respectați în totalitate de către aparatul acestuia. Prețul de facturare al energiei termice livrate populației se aprobă prin H.C.L.;

Serviciul de termoficare este realizat de către S.C. ENET S.A. în **Focşani**, societate înființată în subordinea CL Focşani, ca unic acționar, prin concesionare prin licitație publică;

În Municipiul **Râmnicu Vâlcea** serviciul de termoficare este prestat de către operatorul S.C. CET Govora S.A., societate aparținând Consiliului județean, în baza unui contract de concesiune;

Serviciul de termoficare în Municipiul **Craiova** este administrat, în gestiune directă, de către Regia Autonomă Termoficare Craiova, aflată în subordinea CL.

[12] http://www.afm.ro/main/info_stuf/spatii_verzi/l49-2008.pdf - linie de finanțare activă la data realizării studiului.

Obligația organizării şi conducerii registrelor spațiilor verzi revine autorităților local. Activitatea departamentelor (direcție, serviciu, birou) de administrare a parcurilor şi zonelor verzi este variată, complexă, dependentă de ritmul sezonier (anotimpuri) şi circadian (zi - noapte). Întreaga activitate este reflectată în rapoarte de lucru lunare şi este executată, conform unui program strategic de dezvoltare.

Mai multe municipii au probleme privind respectarea indicatorilor privind suprafețele de zone verzi/cap de locuitor. Potrivit directivelor UE, suprafața minimă de spații verzi recomandată este de 26 mp pe cap de locuitor. Organizația Mondială a Sănătății recomandă o suprafață mai generoasă de spațiu verde de 52 mp pe cap de locuitor.

Conform prevederilor O.U.G nr. 114/2007 pentru modificarea şi completarea O.U.G nr. 195/2005 privind protecția mediului, autoritățile APL au obligația de a asigura din terenul intravilan o suprafață de spațiu verde de minimum 20 m^2/locuitor, până la data de 31 decembrie 2010, şi de minimum 26 m^2/locuitor, până la data de 31 decembrie 2013. La nivelul municipiilor are loc o amplă campanie de amenajare a locurilor virane, a spațiilor neutilizate, părăsite sau degradate pentru transformarea acestor terenuri în zone verzi, zone de agrement, parcuri de joacă pentru copii, sau după caz, realizarea unor plantări de arbori, împăduriri şi/sau amenajări peisagistice.

Conform exemplificărilor privind organizarea serviciului la nivelul municipiilor Giurgiu, Galați, Alba Iulia, Satu Mare, Focşani, Craiova, Drobeta Turnu Severin, organizarea serviciului diferă foarte mult de la o unitate administrativ teritorială la alta[13].

---

[13] La **Giurgiu**, în cadrul Direcției Generale a Serviciilor Publice de Gospodărie Comunală (DGSPGC funcționează o direcție care are 2 servicii, dintre care, unul este specializat pe zone verzi (cu cca. 80 de salariați). Atribuțiile direcției includ evidența lucrărilor specifice, calculul indicatorilor, organizarea şi coordonarea lucrărilor de amenajare şi întreținere spații verzi, gazonări, plantări şi activități de curățenie a zonelor verzi şi a parcurilor pe care le au în responsabilitate;

Serviciul Public ce funcționează în cadrul Administrației Domeniului Public **Galați** desfăşoară următoarele activități specifice: dezvoltarea suprafețelor acoperite cu spații verzi amenajate prin lucrări de gazonare, plantare, întreținere spații verzi, fasonări, activități de curățenie curente, specifice sau ocazionate de evenimente. Asociațiile de locatari/proprietari au încheiat contracte de asociere cu CL Galați pentru primirea şi plantarea de pomi.

La **Alba**, serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi este un serviciu public externalizat prin contract de concesionare către S.C. SALPREST S.R.L. Contractul este încheiat în anul 2001 între Primăria Municipiului Alba Iulia şi operator;

Serviciul Public de întreținere a parcurilor şi spațiilor verzi funcționează în cadrul Administrației Domeniului Public **Satu Mare** desfăşoară activități specifice într-un amplu program de reabilitare şi întreținere a parcurilor vechi, a spațiilor verzi mai mici, unele înființate din inițiativa locuitorilor.

Serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi organizat în cadrul Direcției de Dezvoltare Servicii Publice **Focşani**, este serviciu public în subordinea CL Focşani şi îşi desfăşoară activitatea prin încredințare în folosință gratuită a bunurilor. Serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi este administrat în gestiune directă de către Regia Autonomă de Administrare a Domeniului Public şi Fondului Locativ aflată în subordinea CL;

La **Craiova**, serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi este concesionat de către firma S.C. Flora SERCOM S.A., serviciu externalizat.

Serviciul de transport public local

Serviciul de transport public local de persoane a fost inclus în sfera serviciilor comunitare de utilități publice odată cu apariția Legii nr. 51/2006. Legislația specifică este completată de următoarele acte normative:

- Legea nr. 92/2007 - Legea serviciilor de transport public local de persoane;
- Ordinul nr. 207/2007 al A.N.R.S.C. - Regulament - cadru de acordare a autorizațiilor de transport în domeniul serviciilor de transport public local de persoane;
- Ordinul nr. 972/2007 al ministrului transporturilor pentru aprobarea Regulamentului -cadru pentru efectuarea transportului public local şi al Caietului de sarcini - cadru al serviciilor de transport public local;
- Ordinul nr. 353/2007 privind aprobarea normelor de aplicare a legii serviciilor de transport public local nr. 92/2007;
- Ordinul nr. 272/2007 al A.N.R.S.C. privind aprobarea Normelor -cadru pentru stabilirea, ajustarea şi modificarea tarifelor pentru serviciile de transport public local de persoane.

Până în anul 2001, serviciul a funcționat în baza unor reglementări asimilate de la transportul rutier, respectiv feroviar, acestea nemaicorespunzând condițiilor reale. În acest context, prin Legea nr. 326/2001, respectiv Ordonanța nr. 86/2001, s-a stabilit cadrul de organizare, gestionare, reglementare şi monitorizare a serviciului de transport public local de persoane, prin curse regulate, cu mijloace de transport în comun. Această Ordonanță a fost şi transformată în lege de către Parlamentul României în anul 2002 şi promulgată de Preşedintele României, fiind publicată ca Legea nr. 284/2002. Legea la care ne referim a completat O.G. nr. 86/2001. În vederea aplicării acestei legi, s-au elaborat normele de aplicare ce au făcut obiectul H.G. nr. 828/august 2003. Prin urmare, legea nr. 326/2001 conferă autorităților administrației publice locale libertatea deplină de a decide în ce priveşte organizarea şi administrarea serviciilor publice, inclusiv transportul local. În acest context, unele municipii au elaborat o strategie de dezvoltare pentru acest serviciu. Din punct de vedere organizatoric, se impune realizarea sau adaptarea strategiei proprii pe termen scurt, mediu şi lung.

Tipuri de activități desfăşurate în cadrul acestui serviciu sunt specifice transportului terestru de călători permanent şi ocazional, curselor tip convenție, testărilor şi analizelor tehnice, întreținerii şi reparării autovehiculelor. Transportul local de călători trebuie să satisfacă cererea în funcție de intervalul între două treceri şi nu în funcție de capacitatea folosită sau prestabilită, indiferent de ora din zi sau de situația unei zile lucrătoare sau a uneia de sărbătoare. Cea mai mare parte a municipiilor prestează acest serviciu prin societăți comerciale cu obiect de activitate specific, așa cum indică și exemplele pe care le-am reținut pentru lucrarea de față, din municipiile

În **Drobeta Turnu Severin**, începând cu 1 mai 2007, s-a înființat, prin HCL, Direcția de Mediu în cadrul aparatului propriu de specialitate al Primarului având în structură un Serviciu Administrare Mediu, Birou Ecologie Urbană, Serviciul Spații Verzi, Biroul Mobilier Urban şi Dezvoltare Spații Verzi, Serviciul Protecția Mediului şi Birou Avize şi Control Poluare. Direcția de Mediu se află în subordinea Primarului.

Piteşti, Alba Iulia, Focşani, Iaşi, Galați, Tulcea, Drobeta Turnu Severin, Râmnicu Vâlcea[14].

Serviciul de Poliție Comunitară

Cadrul legislativ descris anterior se aplică Serviciului de Poliție Comunitară fiind completat de următoarele acte normative:

- H.G. nr. 2295/2004 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a Poliției Comunitare;
- Legea nr. 295/2004 privind regimul armelor şi munițiilor;
- O.U.G nr. 50/2004, pentru modificarea şi completarea unor acte normative în vederea stabilirii cadrului organizatoric şi funcțional corespunzător desfăşurării activităților de eliberare şi evidență a cărților de identitate, actelor de stare civilă, paşapoartelor simple, permiselor de conducere şi certificatelor de înmatriculare a vehiculelor;

[14] În Municipiul **Piteşti**, transportul public local se desfăşoară cu autobuze, pe baza unui Contract de concesiune, încheiat între S.C. Publitrans 2000 S.A. Piteşti şi CL Piteşti şi aprobat prin H.C.L. S.C. Publitrans 2000 S.A. este organizată ca societate comercială pe acțiuni cu acționar unic CL Piteşti, condusă de către un Consiliu de Administrație, al cărui preşedinte este şi director general al societății. A fost înființată prin divizarea Regiei Regotrans în anul 2000. Nicio activitate din cadrul acestui serviciu nu a fost externalizată. Din anul 2008 S.C. Publitrans 2000 S.A funcționează în asociere cu 2 agenți economici, conform H.C.L. Principala realizare este introducerea a 80 autobuze noi, cu grad crescut de confort, cu motoare euro4, afişaj electronic de traseu etc. S-au introdus automate de bilete care funcționează 24 ore din 24 şi s-au achiziționat tonete noi, moderne;

Activitatea de transport public local de călători în Municipiul **Alba Iulia** este organizată în cadrul Serviciului Transport, Liberă Inițiativă, Control Comercial aflat în subordinea Direcției de Cheltuieli a aparatului propriu de specialitate al primarului.

În Municipiul **Focşani**, serviciul de transport public este realizat de către S.C. Transport Public S.A. Focşani, societate înființată în subordinea CL al Municipiului Focşani, care este unic acționar, prin delegare de gestiune;

Regia Autonomă de Transport Public, R.A.T.P. **Iaşi** are ca obiect de activitate prestarea de servicii de transport public urban şi per-urban de persoane, cu tramvaie, autobuze şi microbuze. În oraşul Iaşi există un singur operator public de transport local R.A.T.P. Iaşi şi un operator privat S.C. UNISTIL S.R.L.;

Activitatea de transport public local de călători la **Galați** se desfăşoară prin servicii regulate pe baza contractelor de concesiune încheiate în anul 2005 cu patru operatori: S.C. Transurb S.A., Asociația SHERR - S.C. Comsamo S.R.L., S.C. A.C.J. Globe Tour S.R.L, Asociația STAR 2005 -S.C. Relajcar S.R.L. La Galați a fost inițiat un proiect important pentru acest domeniu;

Serviciul de transport public la **Tulcea** este realizat de către S.C. Transport Public SA constituită în anul 2007 prin reorganizarea Direcției Generale de Servicii Publice;

Serviciul de transport public la **Drobeta Turnu Severin** este în curs de concesionare;

Serviciul de transport public la **Râmnicu Vâlcea** este realizat de S.C. ETA S.A., societate care aparține CL, în baza unui contract de delegare a gestiunii.

- Legea nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor şi protecția persoanelor (actualizată la data de 20 ianuarie 2007).

Conform legii, Poliția Comunitară asigură menținerea ordinii şi liniştii publice, paza obiectivelor şi bunurilor de interes public, constatarea şi sancționarea contravențiilor privind disciplina în construcții, regulile de comerț stradal, normele de protecție a mediului înconjurător, însoțirea şi protecția reprezentanților primăriei în activitățile specifice de pe raza de competență. Activitatea Poliției Comunitare se realizează în interesul persoanei, al comunității, precum şi în sprijinul instituțiilor statului, exclusiv pe baza şi în executarea legii. Activitatea se desfăşoară pe baza Regulamentului - cadru de organizare şi funcționare a Poliției Comunitare. La nivelul municipiilor, cel al sectoarelor Municipiului Bucureşti, Poliția Comunitară se organizează ca serviciu public sau structură fără personalitate juridică - direcție, serviciu, birou sau compartiment - în cadrul aparatului propriu de specialitate al CL. Personalul angajat este alcătuit din funcționari publici de conducere şi de execuție şi, după caz, personal contractual. Exemplificările privind organizarea serviciului din Municipiile Timişoara, Bucureşti - sector 6, Alba Iulia, Focşani, Piteşti, Drobeta Turnu Severin ne pot da o dimensiune a modului în care acestea este gestionat[15].

[15] Direcția Poliția Comunitară **Timişoara** a fost înființată în anul 2005 în baza unei H.C.L. în cadrul Primăriei Municipiului Timişoara şi funcționează ca o instituție publică în subordinea CL Timişoara, sub directa coordonare a Primarului. Este coordonată de 1 director executiv, 2 directori executivi adjuncți, avand 1 serviciu resurse umane, 1 serviciu ordine publică. Serviciul ordine publică are în componență 4 secții de ordine publică şi de intervenții rapide şi un efectiv de 684 angajați, dintre care 22 funcții publice de conducere;

Direcția Generală de Poliție Comunitară a **Sectorului 6 Bucureşti** a fost înființată conform HCL în anul 2005 şi are în structura organizatorică 1 serviciu tehnic, 2 servicii control, 1 serviciu management, 1 serviciu juridic aflate în subordinea unui director general, 3 direcții de inspecție generală, operativă şi economică coordonate de câte un director executiv adjunct, 5 secții de ordine publică şi de intervenții rapide şi un serviciu dispecerat comunicații şi informatică;

Serviciul de poliție comunitară la **Alba Iulia** este organizat din anul 2005 prin H.C.L în baza Legii nr. 371/2004 şi H.G nr. 2295/2004. Este un serviciu fără personalitate juridică şi este subordonat direct CL din Alba Iulia;

La **Focşani**, Serviciul de Poliție Comunitară este realizat de Poliția Comunitară ca serviciu public specializat, cu personalitate juridică, în subordinea Primarului Municipiului Focşani;

Poliția Comunitară a Municipiului **Piteşti** este o instituție publică cu personalitate juridică, aflată în subordinea Primarului, înființată în anul 2007, conform HCL şi nu are activități externalizate. Conducerea operativă se asigură de către 1 director executiv şi 2 directori executivi adjuncți, primul cu subordonare față de Primarul Municipiului Piteşti. Directorul executiv adjunct are în subordine 2 servicii şi 6 birouri ce se ocupă de siguranța publică iar directorul executiv are în responsabilitate serviciul de siguranță rutieră, 3 birouri şi 1 compartiment, în total 266 salariați, funcționari publici şi personal contractual. Structura colaborează cu reprezentanții Comisiei Locale de Ordine Publică;

În Municipiul **Drobeta Turnu Severin** serviciul de poliție comunitară este organizat ca serviciu public specializat, în subordinea CL al Municipiului.

Serviciul de administrare a rețelei de drumuri

Cadrul legislativ pentru Serviciul de administrare a rețelei de drumuri este definit de următoarele acte normative:

- O.U.G. nr. 43/1998 privind regimul drumurilor reglementează în mod unitar administrarea drumurilor publice şi private, dobândirea şi folosirea terenurilor, conducerea, coordonarea şi controlul activităților în legătură cu drumurile publice, clasificarea, încadrarea, proiectarea şi exploatarea drumurilor de interes național, județean şi local;
- Ordinul nr. 346/2000 privind modificarea şi completarea Ordinului Ministrului Transporturilor nr. 78/1999 pentru aprobarea Nomenclatorului activităților de administrare, exploatare, întreținere şi reparații la drumurile publice;
- Legea nr. 92/2007 a serviciilor de transport public local;
- Ordinul nr. 206/2007 al Preşedintelui A.N.R.S.C. pentru aprobarea Regulamentului Cadru de autorizare a autorităților;
- Ordinul Ministrului Internelor şi Reformei Administrative nr. 353/2007 pentru aprobarea Normelor de aplicare a Legii nr. 92/2007.

Serviciul de administrare a rețelei de drumuri desfăşoară următoarele tipuri de activități: lucrări de producere mixuri asfaltice, reparații străzi, alei, trotuare inclusiv prin pavare, montare borduri şi reparații, alte lucrări legate de deszăpezire, administrează instalațiile de semaforizare din Municipiu, marcaje specifice de sistematizare a circulației, exploatare şi întreținere maşini şi utilaje proprii. Competențele în administrarea drumurilor aflate pe teritoriul municipiilor au fost şi sunt atribuite consiliilor locale, acestea fiind responsabile cu proiectarea, construirea, întreținerea, modernizarea şi administrarea străzilor şi a prelungirilor drumurilor naționale şi județene pe teritoriul municipiilor.

Date fiind prioritățile în acest domeniu pentru primăriile de municipii dar şi resursele financiare destul de limitate pe care le au la dispoziție, organizarea serviciilor din primării diferă destul de mult. O arată exemplele din municipiile Iaşi, Alba Iulia, Focşani, Ploieşti, Piteşti, Drobeta Turnu Severin, Craiova[16].

[16] La **Iaşi**, în anul 2002 s-a aprobat prin Hotărârea Consiliului Local nr. 366/2002 şi 387/2002 transformarea Direcției de Servicii Publice Municipale în două entități juridice: Direcția de Servicii Municipale - având ca obiect de activitate întreținerea spațiilor verzi, a podurilor, lucrărilor de artă, mobilier urban, semnalizare rutieră şi S.C. CITADIN S.A, înființată ca societate comercială pe acțiuni, unitate cu personalitate juridică, cu unic acționar Consiliul Local, cu preluarea patrimoniului (activul şi pasivul) corepunzător activităților şi scopului pentru care a fost înființată, conform HCL.

Serviciul de administrare a rețelei de drumuri la **Alba Iulia** este în responsabilitatea Direcției Tehnice a Aparatului Propriu de Specialitate al Primarului şi se desfăşoară prin Serviciul de investiții şi lucrări publice şi prin Serviciul de administrare şi monitorizare publică. Direcția tehnică este coordonată de 1 director executiv iar cele 2 servicii au câte 1 şef şi circa15 angajați;

Serviciul de administrare a rețelei de drumuri este organizat în cadrul Direcției de Dezvoltare Servicii Publice **Focşani**, ca serviciu public în subordinea CL Focşani şi care este realizat prin încredințare în folosință gratuită a bunurilor;

Serviciul Reparații şi Investiții Drumuri funcționează în cadrul Direcției Tehnice a Primăriei Municipiului **Ploieşt**i, cu un 1 şef serviciu şi 12 angajați. Se colaborează cu Biroul de rețele edilitare, care deserveşte mai multe compartimente tehnice şi de investiții;

Taxe şi impozite locale

În fine, *cadrul legislativ* al serviciilor de taxe şi impozite locale este definit de:

- Legea nr. 182/2006 privind regimul juridic al amenzilor;
- O.U.G nr. 35/2006 pentru modificarea O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală;
- O.U.G nr. 155/2007 pentru modificarea alin. (4) şi (5) ale art. 263 din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal;
- H.G. nr. 1697/2008 privind aprobarea nivelurilor impozitului pe mijloacele de transport prevăzute la art. 263 alin(4) şi (5) din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal, aplicabile în anul fiscal 2009.

Legislația este completată şi susținută de legile APL, de Normele Metodologice de aplicare privind Codul de procedura fiscală şi Normele metodologice de aplicare privind Codul fiscal, emise de Guvern şi prin Hotărâri de conciliu local, emise pentru aplicarea, la nivel local, a tuturor prevederilor legale.

Compartimentele de specialitate ale autorităților APL sunt competente pentru administrarea impozitelor, taxelor şi a altor sume datorate bugetelor locale ale unităților administrativ - teritoriale. Prin acestea se administrează impozitele, taxele, contribuțiile şi alte sume datorate bugetului general consolidat printr-un ansamblu de activități desfăşurate de organele fiscale, în legătură cu înregistrarea fiscală, declararea şi colectarea impozitelor, taxelor, contribuțiilor şi a altor sume datorate şi soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale.

În cadrul Serviciului Impozite şi Taxe sunt specifice activitățile de stabilire, constatare, control, urmărire şi încasare a impozitelor, taxelor şi a altor venituri ale bugetului local inclusiv a accesoriilor creanță şi a amenzilor, soluționarea obiecțiunilor, contestațiilor şi plângerilor formulate la actele de control şi de impunere, precum şi executarea creanțelor bugetare locale. Sunt emise şi prelucrate documente administrativ-fiscale, situații ale impozitelor pe teren, evoluții ale impozitului auto, evoluții ale impozitului pe clădiri, pe ani şi cu sumele încasate aferente.

* * *

Administrația Domeniului Public **Piteşti** reprezintă un serviciu public cu personalitate juridică, certificat ISO 9001:2001, ISO 14001:2005 şi ISO 18001:2004, organizat sub autoritatea CL Piteşti. Unitățile de producție şi prestări servicii sunt secțiile de reparații străzi şi mecanizare lucrări, de salubritate, de spații verzi, administrarea şi întreținerea domeniului public şi mică mecanizare. Secția de reparații străzi şi mecanizare lucrări se subordonează directorului adjunct, colaborează cu celelalte secții şi ateliere şi în mod deosebit, cu atelierul de preparat mixturi asfaltice şi reparații străzi, de exploatare şi întreținere maşini şi utilaje, cel de mică mecanizare, serviciul de programare proiectare, valorificare şi control edilitar şi are în componența sa cca 430 salariați. Nicio activitate din cadrul ADP Piteşti nu a fost externalizată;

În **Craiova**, Serviciul Administrare Întreținere Drumuri este organizat ca serviciu public în cadrul Aparatului Propriu de Specialitate al Primarului Municipiului, aflat în subordinea directă a acestuia.

Aşa cum am arătat anterior, cadrul general de reglementare a serviciilor publice a suferit transformări semnificative începând cu anul 2006, punând bazele principiilor generale de funcționare a acestor servicii. În egală măsură, constatăm că majoritatea actelor normative care fac referire la serviciile publice includ noțiunile de tip *standarde* (de calitate, de cost), prin urmare apreciem că este imperativ necesar ca în perioada următoare, eforturile să se îndrepte înspre punerea în aplicare nu doar a *literei,* ci şi a *spiritului* legii, în acest caz însemnând o concentrare a eforturilor înspre operaționalizarea conceptelor enunțate anterior. Studiul de față, prin capitolul următor, reprezintă o încercare în acest sens, punând la dispoziția factorilor decizionali *un exemplu* despre cum poate fi făcută această operaționalizare.

7.
Principalele tendințe privind parametrii actuali de furnizare a principalelor servicii publice la nivelul municipiilor reşedință de județ, *Elena Iorga, Adrian Moraru, IPP*

Analizele statistice reproduse în capitolul de față urmăresc, pentru fiecare dintre cele 9 servicii analizate - 6 servicii comunitare de utilități publice (serviciul de alimentare cu apă şi canalizare, serviciul de iluminat public, serviciul de termoficare, serviciul de salubrizare, serviciul de transport public), 1 serviciu care se ocupă de administrarea rețelei de străzi de pe raza localității, serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi, serviciul de Poliție Comunitară şi managementul financiar al localității*, un număr de minim 2 indicatori de performanță/serviciu*. Aceşti indicatori au fost selectați astfel încât să furnizeze cele mai relevante informații despre serviciul analizat, iar calculul lor este condiționat în unele situații de disponibilitatea informațiilor. Pentru fiecare indicator este precizată explicit formula de calcul, iar graficele se regăsesc în *Anexele* studiului, analiza făcând trimitere la fiecare dintre acestea în corelație cu indicatorul analizat.

În debutul analizei asupra fiecărui serviciu, acolo unde este cazul, au fost prezentate succint câteva informații cu privire la situația administrării respectivului serviciu la nivel național, precizând ponderea municipiilor care furnizează serviciul *în mod direct,* respectiv ponderea celor care au *delegat* serviciul către un operator privat.

În cazul gestiunii *directe,* autoritățile administrației publice îşi asumă nemijlocit toate sarcinile şi responsabilitățile cu privire la înființarea, organizarea, finanțarea, coordonarea, administrarea, gestionarea, exploatarea şi asigurarea funcționării serviciului. În cazul gestiunii *delegate,* autoritățile administrației publice locale transferă, în baza unui contract, prin care se deleagă gestiunea, unuia sau mai multor operatori cu statut de societăți comerciale cu capital public, privat sau mixt, sarcinile şi responsabilitățile proprii cu privire la prestarea serviciului, precum şi exploatarea acestuia, în condițiile legii. Operatorii prestează serviciul în baza contractului de delegare a gestiunii, aprobat de autoritățile publice locale şi în baza licenței eliberate de autoritatea competentă, având totodată obligația de a raporta autorității toate informațiile privind serviciul delegat, la cererea acesteia.

Nu în ultimul rând, pentru a plasa datele statistice în contextul realității curente existente în România la nivelul municipiilor reşedință de județ, în măsura posibilității au fost inserate, pe lângă analiza cifrelor, şi informații provenind din alte surse (presa locală, declarații ale unor oficiali, reprezentanți ai administrației locale sau centrale cu competențe în domeniu), pentru ca evaluarea să fie una cât mai apropiată de situația actuală.

Prezentăm în cele ce urmează analiza principalilor indicatori analizați pentru fiecare dintre serviciile menționate:

Serviciul de alimentare cu apă şi canalizare

Situația gestiunii serviciului la nivel național

În ceea ce priveşte modalitatea de gestiune a acestui serviciu la nivelul municipiilor reşedință de județ din România, din 39 de municipii care au răspuns chestionarului IPP pentru situația din 2008, 28% dintre municipii furnizează serviciul de alimentare cu apă *în mod direct,* în timp ce majoritatea municipiilor (72%) au delegat acest serviciu către operatori ca capital public, privat sau mixt. Printre Municipiile care administrează direct serviciul se numără: Arad, Bacău, Botoşani, Brăila, Buzău, Cluj Napoca, Focşani, Galați, Giurgiu şi Iaşi.

Indicator 1:

Accesul la aceste servicii este o condiție vitală pentru menținerea stării de sănătate a populației, de aceea primul indicator analizat este ***gradul de acces al populației din municipiile reşedință de județ la rețeaua de alimentare cu apă*** *(*vezi *Anexele 1* şi *2*).

Formula de calcul a indicatorului:

Gradul de acces al populației la rețeaua de apă = numărul de locuitori cu acces la rețeaua de apă/total populație (%)

Analizând evoluția în timp a acestui indicator, media națională a gradului de acces la rețeaua de alimentare cu apă la nivelul municipiilor reşedință de județ era de 92% în 2007, pentru ca în 2008 să mai crească cu doar un procent, ajungând la 93%. Atât în 2007, cât şi în 2008, existau municipii care se situau sub media pe țară, unele la diferențe considerabile.

Astfel, în 2007 - an pentru care datele disponibile la IPP au fost mai puține - Municipii precum Vaslui (61%), Baia Mare (74%), Sfântu Gheorghe (78%), Târgovişte (79%), Slatina (81%), Miercurea Ciuc (83%), Bacău (84%), Slobozia (88%), Alba Iulia (89%), Oradea (89%) se situează sub media națională în ceea ce priveşte accesul locuitorilor din aceste localități la apă curentă. În 2008, situația nu se schimbă pentru cele mai multe municipii: Vasluiul rămâne în continuare Municipiul cu cel mai mic acces al cetățenilor la rețeaua de apă (61%), urmat de Sfântu Gheorghe (78%), Slatina (82%), Călăraşi (82%). Sunt şi municipii care, potrivit informațiilor transmise, au făcut investiții în extinderea rețelei de apă: Târgovişte - de la 79% în 2007, în 2008 toată populația municipiului are acces la rețeaua de apă; Tulcea, cu 95% grad de acoperire în 2007, ajunge la 100% în 2008.

Dintre municipiile unde populația nu are încă acces în totalitate la sistemul de alimentare cu apă, Municipiile Târgu Jiu şi Giurgiu au contractat în 2008 proiecte de extindere a rețelei de apă.

Indicator 2:

Ponderea rețelei de apă mai vechi de 30 de ani *(Anexele 3* şi *4*) , reprezintă un indicator care atestă calitatea infrastructurii serviciului de alimentare cu apă, cunoscut fiind faptul că această infrastructură necesită investiții costisitoare şi creează disfuncții majore atunci când se înregistrează defecțiuni/lucrări de reparații, afectând atât consumatorul, dar şi funcționarea normală a traficului pe raza localității etc.

Formula de calcul a indicatorului:

Ponderea rețelei de apă mai vechi de 30 de ani = nr. km de rețea mai vechi de 30 ani/nr. total km de rețea pe raza municipiului (%)

La nivel european, potrivit specialiştilor, România necesită cel mai mare volum de investiții din Europa în ce priveşte lucrările la rețeaua de apă potabilă - aproximativ 4 miliarde Euro până în 2013, conform datelor prevăzute în Programul Operațional Serctorial de Mediu. În 2007, aproape jumătate dintre rețelele de distribuție a apei (48%) erau mai vechi de 30 de ani, indicatorul înregistrând o uşoară scădere la nivel național în 2008 (45%).

Municipiile cu cea mai învechită infrastructură de distribuție a apei sunt:

- în 2007: Suceava - cu 99% din rețea mai veche de 30 de ani, Botoşani (96%), Cluj Napoca (94%), Reşița (93%), Craiova (86%), Timişoara (84%), Tulcea (80%).
- În 2008: Suceava (99%), Craiova (84%), Reşița (83%), Timişoara (84%), Tulcea (81%).

Observăm că nu s-au produs schimbări semnificative de la un an la altul în ceea ce priveşte investițiile în infrastructura de distribuție a apei, cu excepția municipiilor Reşița şi Craiova, unde anticipăm că scăderea indicatorului poate fi pusă pe seama demarării unor lucrări de reabilitare a sistemului de distribuție cu apă.

La polul opus, Municipii în care cea mai mare parte din rețeaua de alimentare cu apă are o vechime mai mică de 30 de ani sunt: Focşani, Oradea, Satu-Mare, Buzău, Alba - Iulia.

Corelând acest indicator cu preocuparea municipalității pentru a atrage resurse financiare în vederea reabilitării/înlocuirii sistemelor de alimentare cu apă, constatăm, pe baza datelor transmise că, din păcate, nu toate municipiile care ar avea nevoi imperative în acest sens - cum ar fi cazul Municipiilor Suceava sau Tulcea - au inițiat vreun demers de atragere de fonduri pentru acest obiectiv. Alte Municipii au deja în derulare proiecte de reabilitare a sistemelor de alimentare cu apă şi canalizare (de exemplu Arad, Bacău, Baia Mare, Brăila, Buzău, Călăraşi, Cluj Napoca, Galați, Oradea, Piatra - Neamț, Piteşti, Sibiu, Târgu –Jiu).

Serviciul de iluminat public

Situația gestiunii serviciului la nivel național

Din 38 de municipii reşedință de județ care au răspuns chestionarului IPP cu privire la situația din anul precedent, 15 (39%) furnizează serviciul de iluminat public *în mod direct,* în timp de 23 de municipii (61%) *au delegat* acest serviciu către operatori cu capital public, privat sau mixt. Companiile cu cea mai mare acoperire în furnizarea serviciului public sunt S.C. Luxten Lighting S.A. (prezentă în 11 municipii) şi S.C. Flash Lighting Services S.A. (prezentă în 4 municipii).

Indicator 1:

Ponderea străzilor cu iluminat public în totalul rețelei de străzi a localității reprezintă un indicator care măsoară nu doar calitatea infrastructurii sistemului de iluminat - aşa cum ar putea părea la prima vedere, ci ne oferă indirect informații despre gradul de satisfacere a unor nevoi de utilitate publică ale comunităților în ceea ce priveşte: confortul şi calitatea vieții pe domeniul public, respectiv gradul de securitate individuală şi colectivă şi gradul de siguranță a circulației rutiere şi pietonale.

Formula de calcul a indicatorului:

Ponderea străzilor cu iluminat public = lungimea totală a străzilor cu iluminat public (km)/lungimea totală a străzilor din localitate (km) (%)

Conform datelor furnizate la nivelul anului 2007 - semnificativ mai reduse față de volumul de informații cu privire la acest indicator colectate în anul 2008, aşa cum se poate observa din *Anexele 5 şi 6* la studiu - valoarea acestui indicator la nivel național era de 87% în 2007 (medie raportată la un număr de 26 de municipii), crescând până la 93% în 2008 (medie raportată la un număr de 40 de municipii).

Tendința înregistrată de analizele IPP este confirmată de datele publicate la începutul acestui an de către Institutul Național de Statistică, ce indică o creştere a consumului de energie cu iluminatul public față de 2007 cu 10,6%.

Mai există totuşi municipii în România care în 2008 se situau sub media națională în privința gradului de acoperire a localității cu serviciul de iluminat public, cu este cazul Municipiilor: Miercurea Ciuc - 52% din străzi aveau iluminat public, Slatina - 59%, Botoşani - 79%.

Se remarcă totuşi eforturi ale unora dintre municipiile situate sub media națională în 2007, de a face investiții pentru extinderea serviciului de iluminat public: Miercurea Ciuc, de la 44% în 2007, la 53% în 2008. Municipiul Satu Mare este potrivit datelor furnizate la IPP, municipiul cu cea mai bună evoluție a acestui indicator pe intervalul 2007 - 2008, ajungând de la 72% străzi cu iluminat public în 2007, să acopere în proporție de 100% localitatea cu acest serviciu doar un an mai târziu. Din totalul de

40 de municipii care au răspuns chestionarului IPP, 17 declară că serviciul de iluminat public acoperă întreaga rețea de străzi a municipiului.

Indicator 2

Durata medie întreruperi neprogramate constatate este un indicator ce măsoară capacitatea de funcționare a sistemului de iluminat public exprimată prin durata medie a unei defecțiuni, dar oferă în acelaşi timp informații şi despre durata de intervenție pentru remedierea defecțiunii (*vezi Anexele 7 şi 8*).

Formula de calcul a indicatorului:

Durata medie a unei întreruperi neprogramate constatate = nr. de ore pe parcursul cărora a fost înregistrată defecțiunea la fiecare întrerupere neprogramată constatată în decurs de un an/numărul total de întreruperi

În 2007, durata cea mai mare a întreruperilor neprogramate se înregistra la Bacău, cu 154 ore durată medie a defecțiunii, urmat de Galați, cu o durată medie a întreruperii neprogramate de 120 de ore (5 zile).

Pentru anul 2008, ca şi în alte cazuri menționate în studiul de față, am eliminat din analiză cazul extrem/aparte care afecta valoarea indicatorului pentru media națională - anume Municipiul Alexandria, care a declarat o durată *medie* a întreruperii de 1392 ore a serviciului de iluminat public -adică 58 de zile consecutive, ceea ce, conform standardelor, este imposibil![17] Cu această mențiune, constatăm că la nivelul anului 2008, cea mai lungă durată de întrerupere a funcționării serviciului de iluminat public s-a înregistrat tot la Bacău (140 ore - aproximativ 6 zile, în decursul unui an) iar cele mai scurte întreruperi neprogramate, potrivit datelor transmise, au fost înregistrate la Piteşti şi Focşani, unde serviciul de iluminat public nu a fost întrerupt mai mult de jumătate de oră, în medie.

Serviciul de termoficare

Situația gestiunii serviciului la nivel național

Dintre toate serviciile comunitare de utilități publice analizate, serviciul de termoficare ridică, în opinia noastră, cele mai mari provocări, dar şi cele mai mari probleme pentru autoritățile locale, în condițiile moştenirii unui sistem centralizat de furnizare a energiei termice care îşi dovedeşte nerentabilitatea şi a unei politici în domeniul serviciului public de alimentare cu energie termică unde responsabilitatea se împarte între Ministerul Administrației şi Internelor, Ministerul Economiei, Ministerul Muncii, Familiei şi Protecției Sociale şi Ministerul Mediului (art. 6, 7 din Legea nr. 325/2006 a serviciului public de alimentare cu energie termică).

[17] Anticipăm faptul că informația furnizată de Primăria Municipiului Alexandria face referire la durata *totală* a întreruperilor neprogramate înregistrată în decurs de 1 an la serviciul de iluminat public, deşi chiar şi în acest caz cifra apare ca fiind foarte mare.

Recent, Ministrul Administrației şi Internelor a anunțat faptul că Executivul a şters datoriile istorice ale centralelor termice care mai funcționează la nivelul localităților din România către Stat, pentru ca sistemul centralizat de furnizare a energiei termice să nu colapseze în 2009, aceste datorii ridicându-se la aproximativ 150 milioane Euro.

Potrivit analizei datelor furnizate către IPP, la sfârşitul anului 2008 situația gestiunii serviciilor de termoficare la nivelul municipiilor din România arăta în felul următor: din 39 de municipii care au răspuns chestionarului IPP, doar 4 (10%) mai furnizau în 2008 energie termică în regim *direct* (Buzău, Cluj Napoca, Craiova şi Sibiu), 30 (77%) de municipii furnizează agentul termic cu ajutorul operatorilor, iar 5 municipii ne-au comunicat că au decis prin hotărârea autorității încetarea producerii, furnizării şi distribuirii energiei termice în sistem centralizat (Bistrița, Satu Mare, Sfântu Gheorghe, Slatina, Târgu Jiu).

Indicator 1

Ponderea pierderilor de energie termică din sistem reprezintă un indicator care atestă, aşa cum arătam mai sus, capacitatea limitată a actualului sistem centralizat de furnizare a energiei termice de a funcționa la parametrii de eficiență, analiza acestui indicator fiind utilă în deciziile de eficientizare a serviciului. Prin O.G. nr. 13/2009 de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 36/2006 privind instituirea prețurilor locale de referință pentru energia termică, se prevede obligativitatea pentru autoritățile locale de a reorganiza societățile din subordine care asigură servicii publice de producție, transport, distribuție şi furnizarea energiei termice, pentru eliminarea pierderilor. Pentru perioada 2009 - 2015, sunt prevăzute ca obligații pentru autoritățile locale: implementarea unor programe de reorganizare a operatorilor economici, eficientizarea serviciului de termoficare prin implementarea celor mai fezabile soluții - inclusiv prin atribuirea de contracte de concesiune de lucrări şi servicii.

Indicatorul propus aici este un prim pas în prioritizarea acestor proiecte şi coordonarea lor la nivel național

Formula de calcul a indicatorului:

Ponderea pierderilor de energie termică din sistem = cantitatea de energie termică produsă într-un an/cantitatea de energie termică facturată într-un an (%)[18]

Valorile pentru acest indicator au fost calculate - cu titlu de exemplu - exclusiv pentru anul 2008 (vezi *Anexa 9*), deoarece informațiile aferente anului 2007 s-au dovedit incomplete pentru o evaluare temeinică. Astfel, valoarea medie a pierderilor în sistemul centralizat de energie termică înregistrată la nivelul anului trecut în întreaga țară a fost de 26%. Cu alte cuvinte, mai mult de un sfert din energia produsă se pierde în sistem de la momentul producerii până ce aceasta ajunge la consumator.

[18] Există situații unde indicatorul este supraunitar. Explicația – potrivit autorităților în cauză – este aceea că ne-au comunicat cantitatea de energie facturată într-un an luând în calcul şi datoriile istorice.

Sunt însă municipii din țară unde pierderile înregistrate se situează mult peste media națională: în această situație se află Municipiile: Vaslui - cu 53% pierderi în sistem, potrivit datelor furnizate şi algoritmului de calcul propus, Reşița, cu 51% pierderi, Braşov - 48%, Botoşani şi Deva - 47%, Piteşti şi Târgovişte - 41%.

Indicator 2

Prețul național de referință al gigacaloriei reprezintă prețul pe care populația îl plăteşte pentru energia termică. Această sumă nu acoperă în cele mai multe localități din țară costul *real* pentru producerea unei gigacalorii şi, prin bugetele locale şi centrale, statul este acela care acoperă diferența de cost până la valoarea reală, pentru a veni în sprijnul cetățenilor, prin *subvenții.*

În Ordonanța Guvernului nr. 36/2006 privind instituirea prețurilor locale de referință pentru energia termică furnizată populației prin sisteme centralizate, se prevede că: „pentru localitățile în care prețul de furnizare pentru energia termică livrată populației prin sisteme centralizate este mai mic decât 107,5 lei/Gcal, inclusiv TVA, nu se instituie prețuri locale de referință" (Art. 2, alin. 2 din O.G. nr. 36/2006). Cum însă situația excepțională a costului de referință nu este îndeplinită de marea majoritate a municipiilor reşedință de județ, a fost necesară introducerea unor *prețuri locale de referință* pentru energia termică. Acelaşi act normativ prevede că după introducerea prețurilor locale de referință, *compensarea eventualelor creşteri ale facturilor la energia termică livrată populației se va realiza prin modificarea corespunzătoare a O.U.G. nr. 5/2003 privind acordarea de ajutoare pentru încălzirea locuinței, precum şi a unor facilități pentru populație pentru plata energiei termice.*

Recent, Guvernul a decis prelungirea până în 2015 a temenului până la care vor mai fi acordate subvenții de până la 45% din costul combustibilului pentru centralele termice. Mai multe Primării din țară analizează însă în prezent posibilitatea de majorare a prețurilor locale de referință, deoarece acordarea de subvenții din bugetul local către populație afectează situația economică.

Iată de ce o analiză a indicatorului ***valoarea subvenției pe gigacalorie*** este importantă pentru a înțelege care sunt condițiile actuale la nivel național pentru furnizarea agentului termic către populație şi care sunt localitățile care se confruntă cu situația cea mai dificilă, din această perspectivă (vezi *Anexele 10 şi 11*).

Formula de calcul a indicatorului:

Valoarea subvenției pe Gcal = costul Gcal pentru agenții economici -costul Gcal pentru consumatorii casnici (lei)

Dintr-un număr de 20 de municipii care ne-au furnizat informații pentru anul 2007, am putut calcula o valoare medie de referință a subvenției pe Gcal de 69 lei, cele mai mari valoari ale subvenției înregistrându-se în Municipiile: Reşița (167 lei/Gcal), Botoşani (156 lei/Gcal) şi Tulcea (138 lei/Gcal). Valoarea medie de referință a subvenției acordate în 2008 - calculată pentru un număr de 33 de municipii - este de 108 lei/Gcal, fiind însă municipii care acordă o subvenție dublă sau chiar triplă ca

valoare față de valoarea mediei naționale: Alba - Iulia a subvenționat în 2008 prețul Gcal pentru populație cu 383 lei, Reşița cu 249 lei, Călăraşi cu 222 lei, Suceava cu 182 lei, Constanța cu 168 lei, Bucureşti şi Cluj Napoca cu câte 161 lei. La polul opus, Municipii care nu au subvenționat deloc prețul gigacaloriei în 2008 - potrivit datelor transmise IPP - sunt: Braşov, Focşani, Iaşi, Piteşti, Tulcea, Vaslui, Zalău.

Serviciul de salubrizare

Dintre toate serviciile comunitare de utilități publice analizate în cadrul acestui studiu, serviciul de salubrizare este acela pe care autoritățile publice l-au delegat în general către operatori privați sau cu capital mixt. Dintr-un total de 42 de municipii, respectiv sectoare ale Municipiului Bucureşti, care au răspuns solicitării de informații a IPP, la nivelul anului 2008, 85% delegaseră atribuțiile specifice acestui serviciu. Printre municipiile care încă mai furnizau direct serviciul de salubrizare către populație la sfârşitul anului 2008 se numărau: Buzău, Craiova, Focşani, Galați, Giurgiu şi Piteşti.

Indicator 1

Frecvența colectării deşeurilor este primul indicator propus pentru măsurarea calității serviciului de salubrizare, deoarece acesta măsoară, în termeni absoluți, gradul de curățenie a localităților, dar influențează îndirect şi compoziția deşeurilor menajere colectate, cât şi cantitatea şi calitatea materialelor reciclabile colectate separat (acolo unde este cazul). Frecvența de colectare a deşeurilor este determinată în principal de dimensiunea recipienților folosiți, de aceea rezultatele interpretate pentru acest indicator vor trebui corelate, în fiecare caz în parte, cu acest aspect (vezi *Anexele 12, 13, 14*).

Indicatorul a fost calculat separat pentru 3 tipuri de beneficiari: populație, agenți economici şi instituții publice, cu fiecare dintre aceştia operatorul de salubrizare având încheiate contracte separate.

Formula de calcul a indicatorului:

Frecvența colectării deşeurilor = numărul de colectări săptămânale ale deşeurilor de la fiecare categorie (populație, agenți economici, instituții publice)

La nivelul anului 2008, frecvența colectării deşeurilor de la populație varia, la nivelul municipiilor reşedință de județ, respectiv al sectoarelor Municipiului Bucureşti, între 1 şi 13 colectări/săptămână.

Municipiile unde deşeurile erau colectate o dată pe săptămână: Alba Iulia, Arad, Botoşani, Brăila, Piatra Neamț, Ploieşti, Râmnicu Vâlcea şi Târgu Jiu, în timp ce în Municipiile Alexandria, Baia Mare, Giurgiu, Piteşti, Sfântu Gheorghe, Slatina, Tulcea şi Zalău, deşeurile erau ridicate zilnic. O excepție notabilă este Municipiul Iaşi, unde, potrivit informațiilor oficiale transmise IPP, frecvența ridicării deşeurilor de la populație era de aproximativ 2 ori pe zi (13 colectări pe săptămână)!

În ceea ce priveşte colectarea deşeurilor de la agenții economici, aceasta este, în medie, mai redusă. În majoritatatea cazurilor, colectarea se face de 3 ori pe săptămână, doar în cazul Municipiului Târgovişte frecvența de colectare fiind, conform comunicării oficiale, zilnică.

Situația este similară şi pentru contractele încheiate cu instituțiile publice, unde frecvența colectării variază tot în jurul mediei de 3 colectări săptămânale, excepție fiind Municipiul Slatina, unde colectarea se face zilnic.

Constatăm că nu există o uniformitate în ceea ce priveşte fecvența colectării între diferitele tipuri de utilizatori: spre exemplu, în timp ce, potrivit datelor, în Municipiul Iaşi s-ar colecta deşeuri de la populație în medie de 2 ori/zi, de la agenții economici şi instituțiile publice ridicarea deşeurilor se face doar o dată pe săptămână. Din nou, subliniem faptul că acest indicator trebuie interpretat în strânsă legătură cu infrastructura şi tipurile de pubele utilizate de fiecare operator în parte.

Indicator 2

La începutul lunii septembrie 2009, Ministerul Mediului a anunțat că ia în calcul introducerea unor criterii de performanță la nivelul localităților în privința colectării selective, ulterior actualizării studiilor de fezabililate în cazul managementului deşeurilor. Colectarea selectivă reprezintă o condiție imperativ necesară în procesul de reciclare a deşeurilor, cunoscut fiind faptul că țara noastră are obligații graduale în acest sens (de exemplu pentru anul 2009, România ar trebui să revalorifice 45% din totalul ambalajelor existente pe piață, procentul crescând la 60% până în 2013). De aceea, indicatorul propus aici - **ponderea colectării selective** - reprezintă unul extrem de important în contextul analizei capacității actuale a autorităților locale de a îndeplini obligațiile impuse de Uniunea Europeană în acest domeniu (vezi *Anexele 15, 16, 17*).

Formula de calcul a indicatorului:

Ponderea colectării selective = numărul de beneficiari care utilizează colectarea selectivă[19]/numărul de contracte încheiate cu fiecare categorie de beneficiari (populație, agenți economici, instituții publice) (%)

Media națională a ponderii colectării selective de la *populație,* realizată asupra eşantionului de 29 de municipii şi sectoare ale Municipiului Bucureşti care au răspuns chestionarului IPP privind anul 2008, este de 43% - reprezentând populația *cu acces* la infrastructură de colectare selectivă. Există în 2008 municipii care declară că nu au beneficiari la nivelul populației care să utilizeze colectarea selectivă - printre acestea se numără Municipiile Buzău, Călăraşi, Botoşani şi Oradea.

În ceea ce priveşte colectarea selectivă de la *agenții economici* existau, la nivelul anului 2008, 6 municipii care declară că acest lucru se realizează în proporție de 100% (Municipiile Baia Mare, Deva, Piatra Neamț, Satu Mare, Vaslui, Slatina), însă

[19] Indicatorul se raportează la beneficiarii care *au acces* la infrastructură pentru colectare selectivă, nu la volumul deşeurilor colectate selectiv.

datele colectate pentru acest indicator sunt semnificativ mai reduse decât cele privind populația.

Dintre toate categoriile de beneficiari ai serviciului de salubrizare, potrivit datelor transmise, ponderea cea mai mare de colectare selectivă a deşeurilor se realizează la nivelul instituțiilor publice: 8 municipii (Baia Mare, Deva, Oradea, Slobozia Tulcea, Vaslui, Ploieşti, Slatina), respectiv Sectorul 6 al Municipiului Bucureşti, declară că fac colectare selectivă în proporție de 100% de la instituțiile publice!

Serviciul de transport public

Din 39 de municipii care au răspuns chestionarului IPP privind serviciul public de transport local, 25 de municipii (64%) spun că au delegat acest serviciu către operatori de transport (în mare majoritate operatori privați), în timp ce 14 municipii (36%) realizează transportul public direct, prin regiile autonome de transport local.

Indicator 1

Un prim indicator utilizat pentru analiza calității serviciului de transport public urban este acela al **vechimii medii a parcului de mijloace de transport în comun** (autobuze[20]), cunoscut fiind faptul că aceasta are o influență directă asupra calității/confortului cetățenilor şi, mai mult decât atât, este un criteriu important atunci când autoritatea decide să concesioneze serviciul (vezi *Anexele 18 şi 19).*

Formula de calcul a indicatorului:

Vechimea medie a parcului de mijloace de transport în comun = numărul de ani de utilizare a mijlocului de transport în comun *nou*[21]

În 2007, *vechimea medie* la nivel național a parcului auto de mijloace de transport în comun pentru municipiile care au răspuns chestionarului IPP era de 12,9 ani. Printre municipiile cu cele mai vechi autobuze în circulație se numărau Reşița, cu o vechime medie a parcului de autobuze de 30 de ani, Miercurea Ciuc - 28 de ani, Sfântu Gheorghe - 22,7 ani iar municipii care dispuneau de mijloace mai noi de transport în comun erau Deva - cu o vechime medie a parcului de autobuze de 2 ani, Suceava - 3 ani, Braşov - 3,5 ani.

În 2008, *vechimea medie* scade la 10,9 ani, situația la nivelul municipiilor fiind în mare aceeaşi: printre Municipiile cu cele mai vechi autobuze rămân Reşița şi Miercurea Ciuc, remarcăm însă o posibilă inconsistență în comunicarea datelor deoarece la doar un an distanță, Municipiul Miercurea Ciuc declară că vechimea medie a parcului de autobuze este de 40 de ani (față de 28, în 2007). Municipii care şi-au înnoit parcul auto de mijloace de transport în comun sunt: Slobozia (vechime

[20] A fost selectat acest tip de mijloace de transport în comun deoarece este cel mai frecvent întâlnit la nivelul tuturor municipiilor reşedință de județ.
[21] Raportat la anul fabricației

medie -1 an, față de 19 ani cu un an în urmă), Buzău (2 ani), Călăraşi (2 ani), Slatina (2 ani), Piteşti (2,9 ani).

Indicator 2

Accesibilitatea serviciului de transport în comun la nivelul localității reprezintă un alt indicator propus pentru analiza calității serviciului de transport, acesta măsurând practic distanța pe care trebuie să o parcurgă, în medie, un cetățean, până la cel mai apropiat mijloc de transport pe raza localității sau numărul mediu de mijloace de transport existent la 1 km de rețea stradală municipială (vezi *Anexele 20 şi 21*).

Formula de calcul a indicatorului:

Numărul mediu de mijloace de transport în comun/km stradă = numărul de autobuze + numărul de tramvaie + numărul de troleibuze + numărul de minibuze/lungimea rețelei de străzi municipale

Conform acestui indicator, cel mai crescut grad de accesibilitate a serviciului de transport public se regăseşte, în 2007, în Municipiul Călăraşi, unde există în medie, 2,51 mijloace de transport în comun la fiecare km de stradă. La polul opus, Municipiul în care numărul de mijloace de transport în comun/km de stradă este cel mai redus este Miercurea Ciuc, cu 0,1 mijloace de transport la 1 km de stradă.

Pentru anul 2008, suntem din nou nevoiți să atragem atenția asupra inconsistenței datelor, deoarece calculul aceluiaşi indicator indică un rezultat de doar 0,16 mijloace de transport/km de stradă în Municipiul Călăraşi, situându-l de această dată printre ultimele din punct de vedere al accesibilității, în timp ce pe primele locuri se află Municipiul Galați, cu 1,55 mijloace de transport la 1 km de stradă şi Bucureşti, cu 1,19 mijloace de transport la 1 km de stradă.

Serviciul de administrare a rețelei de străzi

Administrarea drumurilor/străzilor municipale nu mai face parte din categoria de servicii comunitare de utilități publice, însă reprezintă un serviciu de al cărui management depind, direct sau indirect, o serie întreagă de factori, precum: calitatea infrastructurii, situația traficului, incidența accidententelor pe raza localității şi, în unele cazuri, chiar atractivitatea localității din punct de vedere turistic, comercial etc.

Calitatea serviciului de administratre a rețelei de drumuri comportă o dimensiune complexă în evaluare, de aceea indicatorii propuşi în cadrul acestui studiu sunt doar cu titlu de exemplu, la aceştia putându-se adăuga numeroşi alții ca de exemplu de rezultat, de impact etc.

Indicator 1

Ponderea rețelei de străzi modernizate anual reprezintă un indicator care măsoară dinamica lucrărilor de modernizare la infrastructura de străzi municipale,

fără a concluziona neapărat că un ritm crescut de modernizare anuală a străzilor municipale înseamnă, neapărat, o eficiență sporită (analiza indicatorului ar trebui corelată cu identificarea individuală a arterelor care suferă anual aceste lucrări de modernizare/reparații, pentru a se evita investițiile nejustificate sau ineficiente).

Formula de calcul a indicatorului:

Ponderea rețelei de străzi modernizate = numărul de km de stradă modernizată dați în folosință în anul de referință/nr. total de km de stradă din localitatea respectivă (%)

Potrivit acestui indicator, media anuală a ponderii străzilor modernizate la nivelul anului 2007 era de 58%, acest indicator înregistrând o scădere în anul 2008, până la 39%. Valorile prezentate în *Anexele 22 şi 23* trebuie însă interpretate sub rezerva analizei valorilor extreme: solicitarea IPP a vizat explicit lungimea rețelei de străzi modernizate *în anul respectiv* în timp ce, în unele cazuri, ne punem întrebarea în ce măsură datele transmise nu reprezintă situația generală a străzilor modernizate la nivelul municipiului - de ex: Municipiul Deva, cu 93% străzi modernizate în anul 2007 sau Alexandria, cu 99% străzi modernizate, probabilitatea ca aceşti indicatori să fie valabili doar pentru un an, fiind foarte scăzută.

Indicator 2

Costul mediu pe km de stradă modernizată este un indicator cantitativ care indică potențialele diferențe de cost între lucrările de modernizare realizate la nivelul fiecărui municipiu reşedință de județ. Din nou, şi acest indicator trebuie corelat cu tipul lucrării de modernizare efectuate, suprafața și alți factori. Pentru studiul de față, a fost luat în calcul costul mediu al unei lucrări de modernizare cu tip de îmbrăcăminte - asfalt.

Formula de calcul a indicatorului:

Costul mediu pe km de stradă modernizată = costul mediu anual al lucrărilor de modernizare/nr. de km de stradă modernizați într-un an

Conform calculului pe acest indicator, costul mediu al unui km de stradă modernizată s-a ridicat, la nivelul anului 2007, la 592.000 lei (aproximativ 170.000 Euro), municipiile în care acest cost mediu a fost depăşit cu valori semnificative, potrivit datelor transmise, fiind: Galați (3.105.000 lei/km -aprox. 920.000 Euro/km stradă modernizată), Sibiu (2.290.000 lei/km -. aprox. 680.000 Euro/km stradă modernizată), Miercurea Ciuc (1.730.000 lei/km -aprox. 513.000 Euro/km de stradă modernizată). Mult sub medie se situează municipii unde, aşa cum arătam anterior, este posibil să fi raportat lungimea *totală* a străzilor modernizate şi nu datele aferente exclusiv anilor 2007 şi 2008, ceea ce face ca un eventual calcul al costului mediu pe km de stradă modernizată să fie metodologic viciat.

Aceeaşi situație o întâlnim şi în anul 2008: neurniformitatea datelor transmise de municipiile reşedință de județ face ca valorile calculate să fie puse sub semnul întrebării, date fiind valorile extreme foarte diferite, precum şi dinamica creşterii acestui cost de la un an la altul. Nu vom analiza aici acest indicator, el fiind prezentat cu titlu de exemplu dar şi cu provocarea pentru autoritățile locale de a identifica eventualele nereguli în comunicarea informațiilor – a se vedea *Anexele 24 şi 25* la studiu.

Serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi

Parcurile şi spațiile verzi reprezintă o componentă importantă care dă dimensiunea calității vieții locuitorilor unui municipiu, acestea fiind asociate cu confortul şi recreerea, dar şi cu necesitatea de reducere a gradului de poluare. Prin urmare, de modalitatea în care este administrat acest serviciu de către municipalitate depinde, în mod direct, accesul cetățenilor la un spațiu adecvat de recreere în aer liber.

Principalii indicatori propuşi pentru analiza serviciului de administrare a parcurilor şi zonelor verzi sunt: *suprafața de spațiu verde/cap de locuitor,* respectiv *costul mediu anual de întreținere a parcurilor.*

Indicator 1

Suprafața de spațiu verde/cap de locuitor reprezintă numărul de metri pătrați de spațiu verde de pe raza localității ce revin, în medie, fiecărui locuitor al municipiului. Este cunoscut, și s-a menționat de altfe și într-un capitol anterior, pe această temă, faptul că norma prevăzută în acest sens la nivelul Uniunii Europene -şi pe care România va trebui să o îndeplinească până la sfârşitul anului 2013 - este de 26 m^2/locuitor.

Formula de calcul a indicatorului:

Suprafața de spațiu verde/cap de locuitor = nr. de m^2 de spațiu verde de pe raza municipiului/populație

În prezent, conform analizei indicatorului propus (*Anexa 26*) se poate constata că, la nivelul anului 2008, niciun municipiu, respectiv sector al Municipiului Bucureşti dintre cele care au răspuns chestionarului IPP nu reuşiseră să atingă norma recomandată de către Uniunea Europeană, în ceea ce priveşte suprafața de spațiu verde aferentă unui cetățean. Media națională a indicatorului în 2008 era de 9,6 m^2/locuitor, municipiile cu cea mai mare suprafață de spațiu verde raportată la populație fiind: Suceava, cu 22,2 m^2/locuitor, Vaslui, cu 22 m^2/locuitor, Brăila, cu 19,6 m^2/locuitor, Călăraşi, cu 19,2 m^2/locuitor şi Braşov, cu 19 m^2/locuitor. La polul opus, se află Municipii precum Craiova, cu doar 0,3 m^2/locuitor, Focşani, cu 0,7 m^2/locuitor.

Indicator 2

Costul mediu de întreținere a parcurilor de pe raza municipiilor reprezintă un indicator cantitativ de ordin financiar, care indică ce bugete investesc anual

municipiile pentru întreținerea spațiilor amenajate (parcurilor) pe care le administrează, cunoscut fiind faptul că, cel puțin în ultimii ani, autoritățile locale au început să acorde o atenție sporită acestui tip de investiții.

Formula de calcul a indicatorului:

Costul mediu de întreținere a parcurilor = valoarea (lei) lucrărilor de întreținere efectuate într-un an

Atragem atenția asupra faptului că valorile calculate pentru aceşti indicatori şi prezentate în *Anexele 27 şi 28* la acest studiu nu țin cont de mărimea efectivă a parcurilor, prin urmare costurile vor fi ponderate pentru fiecare caz în parte şi cu această valoare.

La nivelul anului 2007, media anuală a costului de întreținere a unui parc la nivel național se ridica la valoarea de 5.772.000 lei (aproximativ 1,7 milioane Euro). Aşa cum se poate constata din graficele prezentate, şi în cazul acestui indicator valorile extreme sunt foarte mari - motiv pentru care atragem din nou atenția asupra rigurozității cu care au fost completate/transmise datele din chestionarul aferent acestui serviciu, întrucât orice (posibilă) eroare de calcul se datorează inconsistenței acestor informații. Diferențele constatate între primul şi al doilea municipiu clasate în analiza costurilor, atât pentru anul 2007, cât şi pentru anul 2008 (de aproximativ 3,5 ori costul mediu) ne fac să prezentăm valorile aferente acestui indicator cu titlu de exemplu, cu scopul de sublinia necesitatea uniformizării dar și a rigorii în ceea ce priveşte transmiterea datelor cantitative către solicitanți din exteriorul instituției.

Serviciul de Poliție Comunitară

Poliția Comunitară reprezintă un serviciu public local, înființat în scopul asigurării ordinii şi liniştii publice, respectiv pentru creşterea eficienței pazei obiectivelor şi bunurilor de interes public şi privat la nivelul localităților. În prezent, discuția asupra eficienței serviciului de Poliție Comunitară este una de maxim interes în contextul dezbaterilor mai largi despre descentralizarea ordinii şi siguranței publice la nivel local, fiind esențială o analiză a capacității locale în toată țara, în acest sens.

Indicatorii propuşi pentru analiza activității serviciului de Poliție Comunitară sunt:

Indicator 1

Numărul de polițişti comunitari raportat la mărimea populației - indicatorul de dimensionare a serviciului de Poliție Comunitară ar trebui să țină cont, potrivit legii, de numărul populației, întinderea localității şi de starea infracțională şi contravențională înregistrată pe raza respectivei localități (*Anexele 29 şi 30*).

Formula de calcul a indicatorului:

Numărul de poliţişti comunitari/1000 locuitori = numărul de poliţişti comunitari/populaţie x 1000

În anul 2007, media naţională a numărului de poliţişti comunitari raportată la populaţie era de 1,75 poliţişti/1000 locuitori. Municipiile care înregistrau cei mai mulţi poliţişti comunitari relativ la populaţie erau: Slobozia (4,61 poliţişti/1000 locuitori), Alba Iulia (4,25 poliţişti/1000 locuitori), Târgu - Jiu (3,58 poliţişti/1000 locuitori). Printre Municipiile situate mult sub media naţională în 2007 - cu mai puţin de 1 poliţist la 1000 de locuitori - se numărau: Arad, cu doar 0,01 poliţişti/1000 locuitori, Bucureşti, cu 0,26 poliţişti/1000 locuitori, Cluj Napoca, cu 0,55 poliţişti/1000 locuitori, Sfântu Gheorghe, cu 0,78 poliţişti/1000 locuitori, Tulcea, cu 0,89 poliţişti/1000 locuitori, Deva, cu 0,91 poliţişti/1000 locuitori, Timişoara, cu 0,97 poliţişti/1000 locuitori şi Satu Mare cu 0,99 poliţişti/1000 locuitori.

În 2008, media naţională a numărului de poliţişti/1000 de locuitori înregistrează o uşoară creştere (1,77 poliţişti/1000 locuitori) însă, conform datelor transmise se constată modificări semnificative la nivelul municipiilor în dimensionarea acestui serviciu, care atrag din nou atenţia asupra necesităţii de verificare suplimentară a acestor informaţii. Dintre municipiile cu cel mai mare număr de poliţişti comunitari/1000 locuitori înregistrate în 2007, doar 2 mai rămân în primele 5 poziţii - Târgu Jiu şi Alba Iulia, în ultimul caz însă numărul de poliţişti la 1000 de locuitori scăzând semnificativ, de la 4,25 la 2,94. Situaţia pare a păstra un anumit grad de uniformitate de la un an la altul pentru municipiile unde se înregistrează cei mai puţini poliţişti comunitari/1000 de locuitori.

Indicator 2

Volumul activităţii serviciului de Poliţie Comunitară reprezintă un indicator care vine în completarea indicatorului anterior privind dimensionarea serviciului. Prin urmare, pentru a determina numărul efectiv de agenţi de care este nevoie pentru a asigura liniştea şi ordinea, respectiv paza obiectivelor la nivelul localităţii în termeni de eficienţă, avem nevoie, în egală măsură, de o analiză asupra activităţii Poliţiei Comunitare, inclusiv în termeni cantitativi.

Formula de calcul a indicatorului:

Volumul activităţii serviciului de Poliţie Comunitară = numărul anual de amenzi aplicate pentru tulburarea ordinii şi liniştii publice + numărul anual de amenzi aplicate pentru curăţenia localităţilor + numărul anual de amenzi aplicate pentru încălcarea normelor privind comerţul stradal + numărul de amenzi aplicate pentru încălcarea normelor privind protecţia mediului/numărul total de poliţişti din serviciul de Poliţie Comunitară

Analiza acestui indicator la nivel naţional indică diferenţe majore între municipiile reşedinţă de judeţ, ceea ce, în opinia noastră, ar trebui să ridice în discuţie

modalitatea de dimensionare/bugetare a acestui serviciu în anii următori (vezi Anexele *31 şi 32*).

În 2007, un poliţist comunitar aplica, în medie, 13,54 sancţiuni în decurs de un an, însă volumul activităţii Poliţiei Comunitare înregistra diferenţe considerabile de la un municipiu la altul: astfel, municipiile unde s-a înregistrat cea mai intensă activitate a poliţiştilor comunitari în anul 2007 au fost Zalău, cu 51,18 sancţiuni în medie aplicate de 1 poliţitst într-un an, Botoşani - 46,30 sancţiuni/an. Printre Municipiile unde s-a înregistrat cea mai scăzută activitate a Poliţiei Comunitare în termenii de referinţă menţionaţi se numără: Bucureşti, unde un poliţist comunitar a aplicat, în medie, mai puţin de 2 amenzi/an în decursul anului 2007, potrivit cifrelor transmise, urmat de Giurgiu, cu 2,46 sancţiuni/an, Râmnicu Vâlcea, cu 2,78 sancţiuni/an, Slobozia, cu 2,86 sancţiuni/an (de remarcat este că Municipiul Slobozia avea cel mai mare serviciu de Poliţie Comunitară din ţară în 2007).

În 2008, media numărului de sancţiuni aplicate de un poliţist comunitar creşte pe numărul total municipii la 14,61, activitatea cea mai intensă fiind înregistrată de această dată în Municipiul Constanţa, unde fiecare poliţist a aplicat, în medie, 97,97 de sancţiuni în decurs de un an, urmat de Botoşani - cu 46,01 sancţiuni şi Bistriţa, cu 41,11 sancţiuni/poliţist/an. Din nou, printre Municipiile cu cea mai scăzută activitate a serviciului de Poliţie Comunitară, în termeni de sancţiuni aplicate, se numără Bucureştiul, cu doar 0,58 sancţiuni aplicate într-un an în medie de un poliţist comunitar angajat la Poliţia Comunitară a Capitalei, urmat de Municipiul Călăraşi, cu 0,71 sancţiuni/poliţist/an şi Alba -Iulia, cu 1,17 amenzi aplicate anual de un poliţist. De remarcat din nou este cazul Municipiului Alba Iulia unde, deşi a scăzut numărul de poliţişti comunitari raportat la mărimea populaţiei între 2007 şi 2008, tot este unul dintre cele mai mari servicii din ţară.

Managementul financiar la nivelul municipiilor reşedinţă de judeţ

Această secţiune nu priveşte un anumit serviciu aflat în administrarea municipiului, ci face referire la consideraţii de ordin general asupra capacităţii de management financiar a autorităţii locale, mai ales în contextul dezbaterilor actuale asupra transferului de noi competenţe prin procesul de descentralizare. În general, analiza capacităţii financiare comportă o dimensiune complexă şi poate fi privită ca o disciplină separată de analiza performanţei serviciilor publice, de aceea indicatorii propuşi aici nu sunt decât unii dintre mulţi asemenea indici care, agregaţi, dau măsura eficienţei în administrarea resurselor publice ale comunităţii.

Raţiunea pentru care am ales doar indicatorii ce privesc gradul de colectare este aceea de a prezenta, în oglindă, modalitatea în care autoritatea locală se preocupă în egală măsură de echilibrarea bugetului local prin colectarea principalelor surse de venituri - impozite şi taxe, raportat la investiţiile pe care le face în serviciile publice.

Formula de calcul a indicatorului:

Gradul de colectare al impozitelor şi taxelor la bugetul local = valoarea totală a impozitelor şi taxelor datorate într-un an la bugetul de stat/valoarea totală a impozitelor şi taxelor colectate la bugetul de stat în decurs de un an (mii lei), defalcat pe categorii: populație, agenți economici

Gradul de colectare al impozitelor şi taxelor la bugetele locale de la populație în anul 2007 indica o medie națională de colectare de 76,4% la sfârşitul anului (media fiind calculată pentru 21 de municipii, respectiv sectoare ale Municipiului Bucureşti unde datele au fost validate[22]), Municipiile unde gradul de colectare era cel mai mare fiind Miercurea Ciuc, cu 99%, Galați, cu 92,12%, Târgu Jiu, cu 91,7% în timp ce rate de colectare mici au fost înregistrate în Municipiile Bacău (37,46%), Sfântu Gheorghe (62,72%), Slobozia (64,77%), Baia Mare (66,52%). Au fost excluse din analiză municipiile unde rata de colectare era supraunitară, întrucât o asemenea raportare este eronată (cifrele fac referire la previziunile de colectare prevăzute în bugetele locale la începutul anului, şi nu la valoarea efectivă a impozitelor şi taxelor datorate către aceste bugete). Tot în anul 2007, de la agenții economici s-au colectat, în medie, 80,5% din totalul taxelor datorate către bugetele locale, cu rata cea mai mare de colectare la Reşița (99%), Galați (96%), Cluj Napoca (95%).

În anul 2008, media gradului de colectare a taxelor şi impozitelor locale de la populație a fost de 74%, cu cele mai mari rate de colectare înregistrate în municipiile: Râmnicu - Vâlcea (98,33%), Miercurea Ciuc (96,47%), Braşov (93,26%). La polul opus s-au situat Municipiile: Buzău (38,89%), Călăraşi (50,91%), Alexandria (51,42%). În ceea ce priveşte colectarea impozitelor şi taxelor de la agenții economici, rata medie de colectare la nivel național a fost de 81,4%, printre Municipiile care s-au situat deasupra mediei naționale numărându-se Piatra Neamț, Râmnicu Vâlcea, Giurgiu, Braşov, Brăila, Cluj Napoca, Focşani, Galați.

Toți indicatorii prezentați în cadrul celor 8 servicii analizate, respectiv indicatorii aferenți analizei asupra managementului financiar la nivelul localității sunt *cu titlu de exemplu*, lista acestora putând fi extinsă. Aşa cum am arătat deja în repetate rânduri, instituționalizarea practicii de măsurare consecventă a performanței în furnizarea serviciilor publice înseamnă, în egală măsură, şi nevoia de structurare/eficientizare a managementului fluxului informației la nivelul autorității locale, indiferent dacă aceasta furnizează un anumit serviciu direct sau dacă respectivul serviciu este concesionat. Prin urmare, existența unei arhive cu date istorice privind performanța fiecărui serviciu este imperativ necesară pentru analiza dinamicii în timp a acestor indicatori; aşa cum s-a putut remarca deja, se constată o inconsistență destul de mare în maniera de transmitere a datelor, fapt care face ca de la un an la altul parametrii de furnizare ai unui serviciu să fluctueze foarte mult. Multe dintre graficele prezentate în *Anexele* la acest studiu au păstrat în mod deliberat valorile extreme, pentru a arăta în ce măsură o comunicare inconsistentă a datelor poate afecta analiza la nivel național. În alte cazuri, au fost eliminate din analiză anumite valori vădit eronate, care ar fi afectat rezultatele statistice naționale.

[22] Au fost excluse din calculul mediei municipiile care au raportat rate supraunitare de colectare

Măsurarea performanței înseamnă învățare continuă, atât pentru cei care vor pune în practică acest sistem, urmărind colectarea, monitorizarea şi verificarea informațiilor, cât şi pentru autoritățile locale care trebuie să deprindă practica auto-evaluării pe baza criteriilor de performanță.

Nu în ultimul rând, orice indicator de măsurare a calității unui serviciu indiferent cât de performante sunt rezultatele pe care acesta le generează, trebuie ponderat cu instrumente de măsurare a satisfacției beneficiarilor: în fond, serviciile sunt *publice* tocmai pentru că ele vin în întâmpinarea nevoilor cetățenilor, prin urmare un feed-back din partea utilizatorilor acestor servicii este obligatoriu pentru o administrație locală care își asumă toate responsabilitățile, care are grijă de cetățenii săi, care dorește cu adevărat să facă performanță.

8.
Concluzii şi recomandări

Aşa cum a fost anunțat încă din capitolul introductiv, principalul scop al studiului de față este acela de a se constitui într-o nouă încercare practică de a operaționaliza mai departe concepte abstracte cu care operează în mod curent factorii decizionali din România, în această perioadă - anume noțiunile de *standarde* privind calitatea furnizării serviciilor publice. Nu putem construi standarde în absența unei evaluări *reale* şi *actuale* a condițiilor existente în plan local și în toată țara, la acest moment în ceea ce priveşte furnizarea serviciilor publice, de aceea Institutul pentru Politici Publice (IPP) face pentru al treilea an consecutiv un efort considerabil de colectare de informații oficiale privind serviciile publice furnizate la nivelul municipiilor reşedință de județ - uzând de instrumentul legii privind liberul acces la informațiile de interes public - cu scopul de a pune pe masa celor interesați un bilanț actual al serviciilor publice din România. Cu toate neajunsurile asociate acestui demers (inconsecvența autorităților locale în comunicarea de informații de la un an la altul, imposibilitatea verificării informațiilor transmise în unele cazuri, refuzul autorităților de a comunica date etc.), Institutul pentru Politici Publice apreciază că metoda evaluării constante a costurilor și rezultatelor managementului serviciilor publice este singura metodă prin care se pot atinge obiective/rezultate eficiente, iar acest lucru trebuie demonstrat nu numai în sectorul privat ci și în cel public. Rafinarea acestor indicatori va constitui o provocare pentru anii următori pentru practicieni și teoreticieni, date fiind tipologiile existente invocate și în primele capitole ale lucrării de față.

Chestiunea legitimității unui asemenea demers întreprins de o organizație neguvernamentală este, în opinia noastră, una care merită toată atenția. Nu o dată, IPP a încercat să realizeze transferul instituțional al rezultatelor cercetării în domeniu întreprinse în ultimii 5 ani, însă de fiecare dată s-a lovit de obstacole de natură instituțională, juridică sau chiar politică în asumarea răspunderii la nivel central în ceea ce priveşte instituirea unor mecanisme uniforme de coordonare, monitorizare şi control al calității serviciilor publice gestionate în plan local. Departe de ideea de a interfera cu autonomia decizională locală, apreciem însă, la capătul a încă un an de eforturi considerabile de colectare şi prelucrare de informații, că este nevoie de voința politică pentru a determina un echilibru legislativ şi instituțional între competențele autorităților locale şi cele ale autorităților centrale în materia monitorizării constante a serviciilor publice. În acest sens, opinia Institutului este aceea că actualele structuri instituționale cu competențe limitate în materie - anume aşa numitele autorități de reglementare (Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice, Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei, Autoritatea Rutieră Română), cât şi alte structuri ale statului cu responsabilități în verificarea eficienței cheltuirii banului public – de exemplu Curtea de Conturi, ar trebui regândite din punct de vedere instituțional şi decizional astfel încât să existe o coerență în monitorizarea periodică a serviciilor publice la nivel central, concomitent cu posibilitatea de a institui sancțiuni specifice acolo unde se constată nereguli în managementul serviciului public. Monitorizarea presupune, desigur, existența informațiilor de calitate și coerente în cadrul autorităților administrației publice, pe marginea cărora să se poată realiza astfel de analize. Autoritățile locale trebuie să perceapă acest demers ca pe un mijloc obiectiv pentru eficientizarea chiar a serviciilor pe care le gestionează. Cei care comunică date eronate trebuie să își asume cu adevărat răspunderea pentru faptul că

evaluările asupra comunității lor nu vor fi întotdeauna întreprinse de ONG-uri ci pot conta substanțial în deciziile administrative privind fondurile alocate de Stat către comunități, cu consecințe dintre cele mai importante. Nu în ultimul rând, pentru recunoșterea importanței comunicării unor date provenind din activitatea instituțiilor, modul în care se realizează evaluarea periodică a funcționarilor ar trebui să pună un accent mai serios pe capacitatea internă de gestionare a unor informații de interes public.

În acelaşi registru al concluziilor de ordin general, dar întărite cu prilejul cercetării de față, se înscrie şi relația orizontală dintre autoritatea locală şi operatorul către care a fost delegată furnizarea unui anumit serviciu public, fie acesta privat, cu capital mixt sau de Stat. Tendința generalizată în acest caz este aceea de a trata serviciul ca pe unul „privatizat complet", în sensul în care autoritatea publică pare că nu se mai preocupă de calitatea furnizării respectivului serviciu, ba, mai mult, este pusă uneori chiar în situația de a nu avea acces ea însăşi la informații primare despre managementul respectivului serviciu, caz inacceptabil în opinia noastră în orice țară civilizată. Solicităm, pe această cale, tuturor autorităților locale să manifeste un grad mai mare de responsabilitate atunci când aleg să concesioneze serviciul public şi să monitorizeze constant performanțele operatorului în baza unor clauze contractuale clare, cuprinzând indicatori de performanță (aceste contracte trebuie să fie disponibile pentru informarea tuturor celor interesați, pe site-urile autorității locale).

În ceea ce priveşte conținutul specific al fiecăruia dintre serviciile analizate în cadrul studiului de față, se impun o serie de concluzii/recomandări punctuale pe care experții care au lucrat la elaborarea acestui material le propun ca urmare a analizei datelor obiective, a legislației incidente în domeniu dar, mai ales, a deficiențelor de ordin practic pe care le cunosc din vasta experiență şi contactul constant cu autoritățile locale.

- În ceea ce priveşte managementul *serviciului de alimentare cu apă şi canalizare,* pornind de la datele colectate, am putut constata că nu există (sau, cel puțin, nu transpare din modalitatea de transmitere a informațiilor) o preocupare a autorităților pentru procesul de *epurare a apelor uzate,* deşi Directivele UE din domeniul gospodăririi apelor impun obligații specifice în acest sens, inclusiv crearea unor stații de epurare cu treaptă terțiară, capabile să trateze apele uzate de conținutul de nutrienți, fosfor şi azot. La sfârşitul anului 2008 nu exista nicio asemenea stație de epurare în România.

- Serviciul de *iluminat public* se confruntă în continuare cu o problemă serioasă în ceea ce priveşte repartizarea responsabilităților de administrare a infrastructurii serviciului, mai ales în caz de avarie. În cele mai multe municipii din țară, stâlpii de iluminat public se află în proprietatea companiilor de furnizare a energiei electrice, însă acestea susțin că responsabilitatea lucrărilor de reparații revine Primăriei, care trebuie să efectueze lucrări în regie proprie sau să încheie contracte în acest sens. Asemenea blocaje dau naştere la situații de-a dreptul ridicole şi uneori cu grad sporit de periculozitate (ex: neizolarea corespunzătoare a firidelor de pe stâlpii de iluminat, care poate produce accidente mortale).

- Serviciul de *termoficare* este serviciul care, în opinia experților ce au lucrat la acest studiu, ridică cele mai multe probleme în termeni de organizare, eficiență şi eficacitate. La nivelul managementului sistemului, IPP propune regândirea competențelor deținute în prezent la nivelul a nu mai puțin de 4 Ministere: Ministerul Administrației şi Internelor, Ministerul Economiei, Ministerul Muncii, Familiei şi Protecției Sociale şi Ministerul Mediului (Art. 6, 7 din Legea nr. 325/2006 a serviciului public de alimentare cu energie termică), respectiv autoritățile locale.

  În ceea ce priveşte problema *eficienței* serviciului de furnizare a agentului termic în regim centralizat, analiza asupra experiențelor locale atestă faptul că există autorități care au făcut deja evaluări în acest sens şi care au luat decizia renunțării la acest sistem acolo unde el şi-a dovedit ineficiența. Susținem o asemenea abordare, anume adoptarea de decizii numai pe baza evaluării condițiilor și implicațiilor. Cu prilejul conferinței de lansare a prezentului studiu, specialişti în domeniu[23] au avertizat şi asupra unor disfuncționalități curente în ceea ce priveşte regelementările privind energia termică produsă în co-generare, susținând faptul că, printr-o eroare, Autoritatea Națională pentru Reglementarea Energiei a omis recunoaşterea acestei forme de conservare a energiei primare şi nu a atribuit, în consecință, certificatele verzi[24] pentru centralele electrotermice. Aceiaşi specialişti au solicitat introducerea producției de energie electrică de la CET-uri în categoria energiilor purtătoare de certificate verzi, altfel riscând o nedezvoltare economică a cogenerării.

- *Serviciul de salubrizare* ridică, în opinia IPP, o problemă majoră la acest moment: lipsa unei abordări integrate în ceea ce înseamnă întreg procesul de management al deşeurilor, coroborând prevederile privind obligativitatea colectării selective cu prevederi/programe naționale care să stimuleze valorificarea (reciclarea) deşeurilor selectate. În egală măsură, punerea în aplicare a unui regim mai aspru al sancțiunilor prevăzute pentru nerespectarea curățeniei pe domeniul public este imperativ necesară a fi prevăzută inclusiv în mecanismele de gestionare a serviciului de salubrizare.

- În privința *serviciului de transport public,* sunt necesare în continuare investiții care să eficientizeze acest serviciu din punct de vedere al consumului energetic, de carburanți, al costurilor de operare/exploatare etc., în condițiile în care vechimea medie națională a parcului de mijloace de transport este de aproape 11 ani (pentru autobuze, cele mai frecvente mijloace de transport).

- *Administrarea rețelei de drumuri municipale* ridică probleme majore municipalităților, mai ales atunci când se pune problema coordonării lucrărilor de investiții făcute de acest serviciu cu cele de intervenție/reparații inițiate de alți operatori de servicii publice (ex: alimentare cu apă/canalizare). Instituirea unor proceduri clare de avizare a lucrărilor, în baza unor referate şi cu

[23] Agenția Municipală pentru Eficientizare şi Reglementare în domeniul Energiei Bucureşti (AMEREB).
[24] Document care atesta o cantitate de 1 MWh de energie electrica produs din surse regenerabile de energie.

angajarea responsabilității în privința remedierii potențialelor daune cauzate infrastructurii stradale reprezintă măsuri imperativ necesare în acest sens.

De asemenea, ca şi în cazul celorlalte servicii, controlul eficienței investițiilor ar trebui să fie un element determinant în analiza performanței acestui serviciu, prin raportate la o serie de costuri medii (marje) calculate la valorile de piață pentru diferitele tipuri de lucrări, pornind de la constatarea faptului că în prezent, lucrări de modernizare pe aceeaşi suprafață de stradă pot determina triplarea costurilor de la un municipiu la altul.

- *Administrarea parcurilor şi spațiilor verzi.* Toate municipiile din România au obligația de a identifica cele mai potrivite măsuri pentru îndeplinirea normei minime europene de 26 m^2 spațiu verde/cap de locuitor până în 2013. Totodată, controlul oportunității/eficienței investițiilor este în egală măsură necesar şi în cazul acestui serviciu, cunoscute fiind excesele unor autorități locale în investiții nejustificate în acest domeniu.

- În ce priveşte serviciul de *Poliție Comunitară,* cele câteva aspecte prezentate de studiul de față sunt suficient de elocvente pentru a argumenta de ce este nevoie de analiza primară a situației înaintea oricărei măsuri de descentralizare. În continuare problema atribuțiilor poliției comunitare prin raportare la noile responsabilități primite odată cu descentralizarea este una neclară, în timp ce dimensionarea acestui serviciu la nivelul municipiilor din România nu reflectă nevoile reale, respectiv un volum de activitate relativ echilibrat la nivel național.

Aşa cum am punctat şi în Capitolul 7, *performanța financiară* a municipiilor din România nu este un serviciu, ci un cumul de indicatori în sine, de aceea ea trebuie să fie analizată strict ca o măsură de *proces* atunci când avem în vedere agregarea performanței la nivelul municipalității. Nu în ultimul rând, managementul acestor servicii este diferit, ținând cont de particularități locale (cum este și firesc) de unde necesitatea promovării de cât mai multe schimburi de experiență între municipalități. Atragem atenția însă, că delegarea de gestiune nu înseamnă pentru nicio localitate faptul că municipalitea nu ar mai trebui să urmărească îndeplinirea unor standarde de performanță eficienți sau că nu ar mai trebui să caute cele mai bune soluții pentru optimizarea constantă a calității furnizării acestora. Insistăm în acest context asupra faptului că managementul se formează pe baza legii (cadrul legal fiind suficient de completat în multe aspecte) dar mai ales în temeiul dobândirii de aptitudini în acest sens. Nu în ultimul rând, orice inițiativă - fie ea locală sau centrală - de a determina performanța în furnizarea serviciilor publice nu se poate face în absența unui input din partea beneficiarilor - cetățenii. De aceea, Institutul pentru Politici Publice încurajează şi chiar sprijină autoritățile locale în crearea şi aplicarea unor instrumente care să măsoare ştiințific satisfacția beneficiarilor față de aceste servicii şi să contureze prioritățile autorității în administrarea serviciului.

Lista problemelor dar și a potențialelor soluții pentru deficiențele de ordin legislativ, instituțional şi practic identificate cu prilejul cercetării de față rămâne deschisă, ea făcând în continuare obiectul dezbaterilor cu reprezentanții autorităților locale și cu experții interesați.

9.
Listă de abrevieri

ADI – Asociație de Dezvoltare Intercomunitară;

ADP – Administrarea Domeniului Public;

ANRE - Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei;

ANRSC - Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice;

APL – Administrația Publică Locală;

ARR - Autoritatea Rutieră Română;

CET – Centrala Electrică de Termoficare;

CJ – Consiliul Județean;

CL – Consiliul Local;

Gcal – Gigacalorie;

HCL – Hotărâre a Consiliului Local;

HG – Hotărâre de Guvern;

ISPA – Instrumentul pentru Politici Structurale de Pre – Aderare;

OG – Ordonanță de Guvern;

ONG – Organizație Non-guvernamentală;

OR – Operator Regional;

OUG – Ordonanță de Urgență a Guvernului;

RASP – Regia Autonomă de Servicii Publice;

ROF – Regulament de Organizare şi Funcționare;

TVA – Taxa pe Valoarea Adăugată;

UE – Uniunea Europeană.

10.
Bibliografie

Publicații de specialitate:

- *Ghid cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate şi a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate* din 26/08/2009 Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 596 din 28/08/2009;
- Ghibuțiu, Agnes, *Serviciile şi dezvoltarea,* Editura Expert, Bucureşti, 2001;
- *Ghid privind constituirea, înregistrarea, organizarea şi managementul Asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate servicii de utilități publice*, Direcția pentru servicii de interes general, investiții şi dezvoltare locală, MAI ;
- *Ghid privind regionalizarea serviciilor de alimentare cu apã şi de canalizare*, Versiunea (4), 17 iunie 2008, elaborat UE si Guvernul României;
- *Raportul primarului pe anul 2008* - Municipiile : Arad, Alba Iulia, Bucureşti sector 6, Craiova, Drobeta Turnu Severin, Focşani, Galați, Giurgiu, Iaşi, Oradea, Piteşti, Ploieşti, Râmnicu Vâlcea, Satu Mare, Timișoara, Tulcea.
- Iftimoaie, Cristian, *Administrația publică locală în România în perspectiva integrării europene*, Editura Economică, Bucureşti, 2003;
- Institutul pentru Politici Publice, *Măsurarea performanței municipiilor din România. Evaluare, responsabilizare, eficiență,* Bucureşti, 2007;
- Conf. prof. dr. Profiroiu, Marius, *Modernizarea administrației publice din România*, Facultatea de Management, ASE Bucureşti.

Legislație :

- H.G. nr. 246/2006 pentru aprobarea Strategiei naționale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilități publice;
- Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice;
- Legea serviciului de alimentare cu apă şi de canalizare nr. 241/2006;
- Legea serviciului de salubrizare a localităților nr. 101/2006;
- Legea serviciului public de alimentare cu energie termică nr. 325/2006;
- Legea serviciului de iluminat public nr. 230/2006;

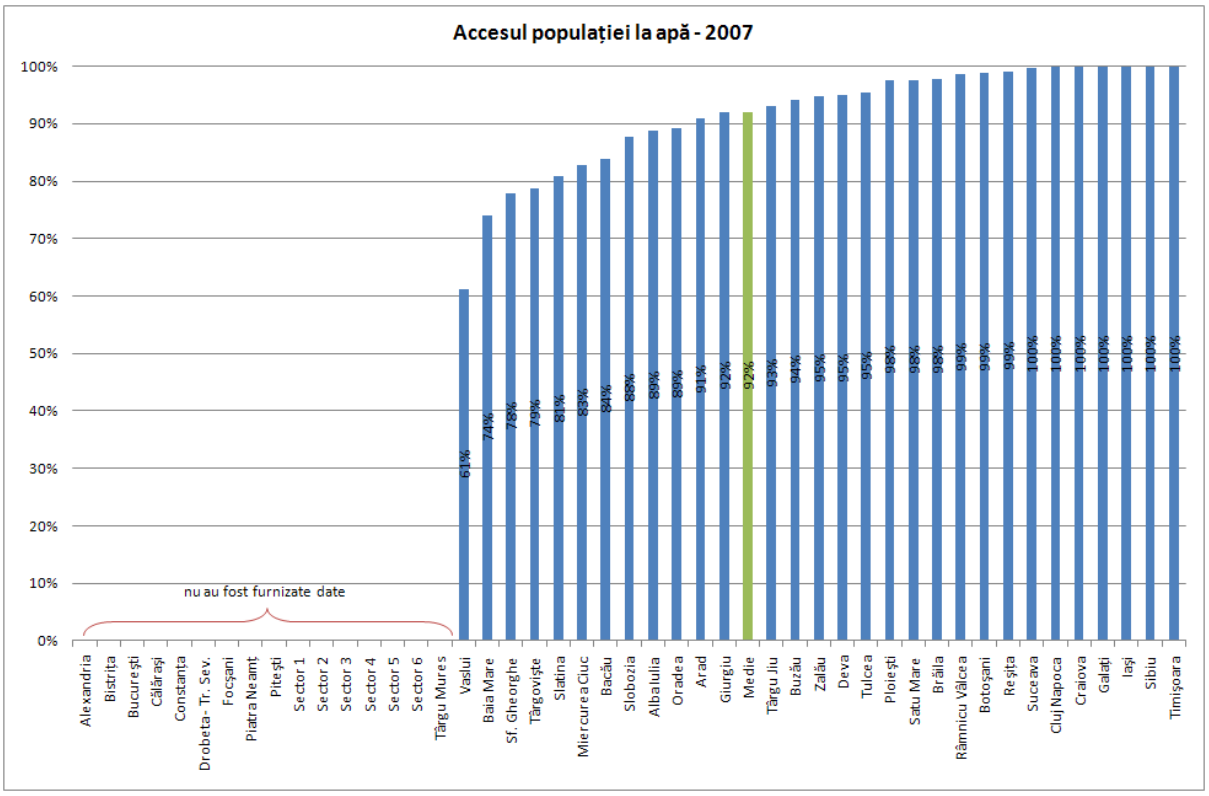
- Legea serviciului de transport public local nr. 92/2007;
- Legea nr. 371/2004 privind înființarea, organizarea şi funcționarea Poliției Comunitare;
- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale;
- Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, cu modificările ulterioare şi Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările ulterioare;
- Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, cu modificările ulterioare;
- O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică;
- O.U.G. nr. 13/2008 pentru modificarea şi completarea Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 şi a Legii serviciilor comunitare de alimentare cu apă şi de canalizare nr. 241/2006;

10.
Anexe

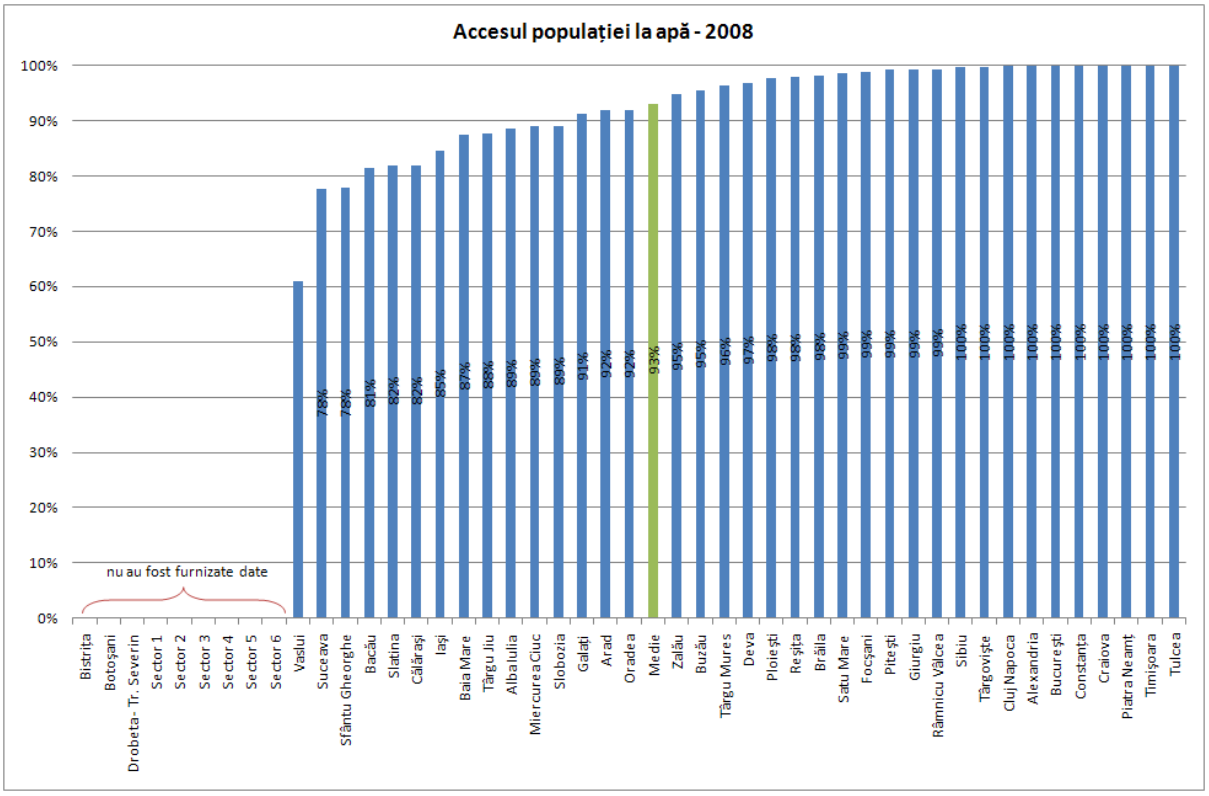
Lista Anexelor aferente fiecărui serviciu analizat:

1. Serviciul de alimentare cu apă şi canalizare - Anexele 1, 2, 3, 4
2. Serviciul de iluminat public - Anexele 5, 6, 7, 9
3. Serviciul de termoficare - Anexele 9, 10, 11
4. Serviciul de salubrizare - Anexele 12, 13, 14, 15, 16, 17
5. Serviciul de transport public local - Anexele 18, 19, 20, 21
6. Serviciul de administrare a rețelei de străzi - Anexele 22, 23, 24, 25
7. Serviciul de administrare a parcurilor şi zonelor verzi - Anexele 26, 27, 28
8. Serviciul de Poliție Comunitară - Anexele 29, 30, 31, 32
9. Indicatori privind managementul financiar la nivelul municipiilor reşedință de județ - Anexele 33, 34, 35, 36

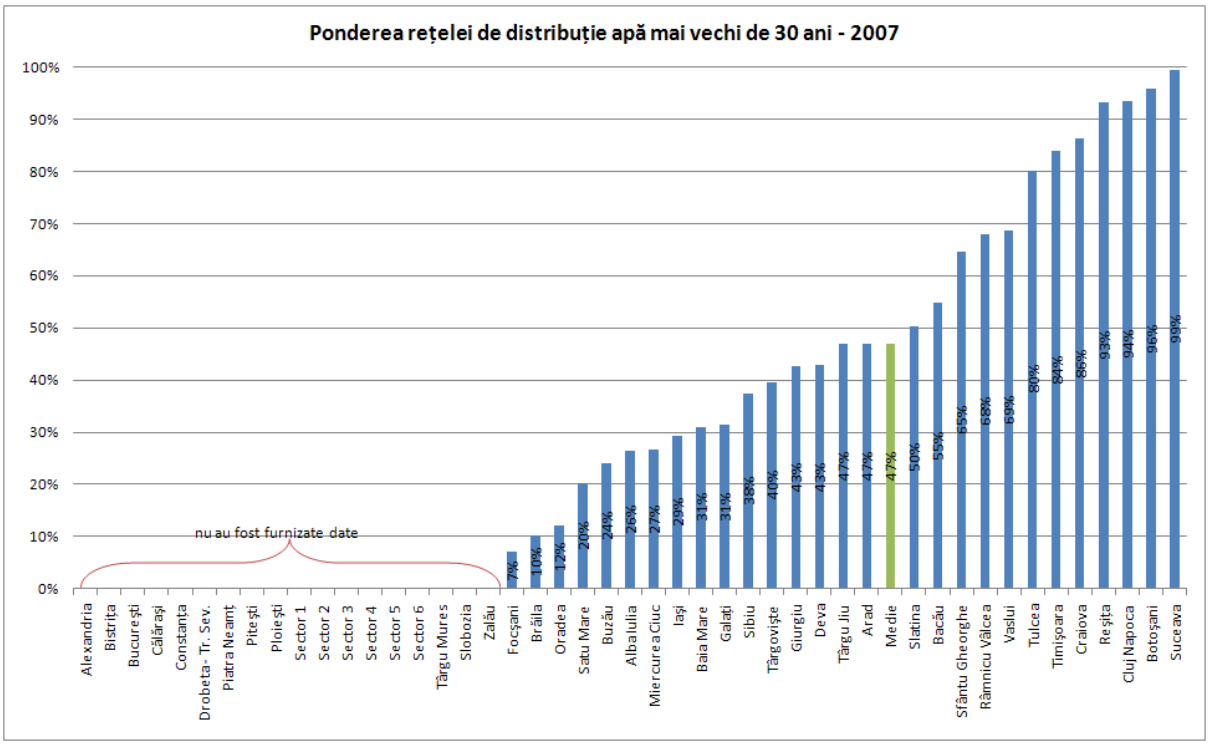
Anexa 1



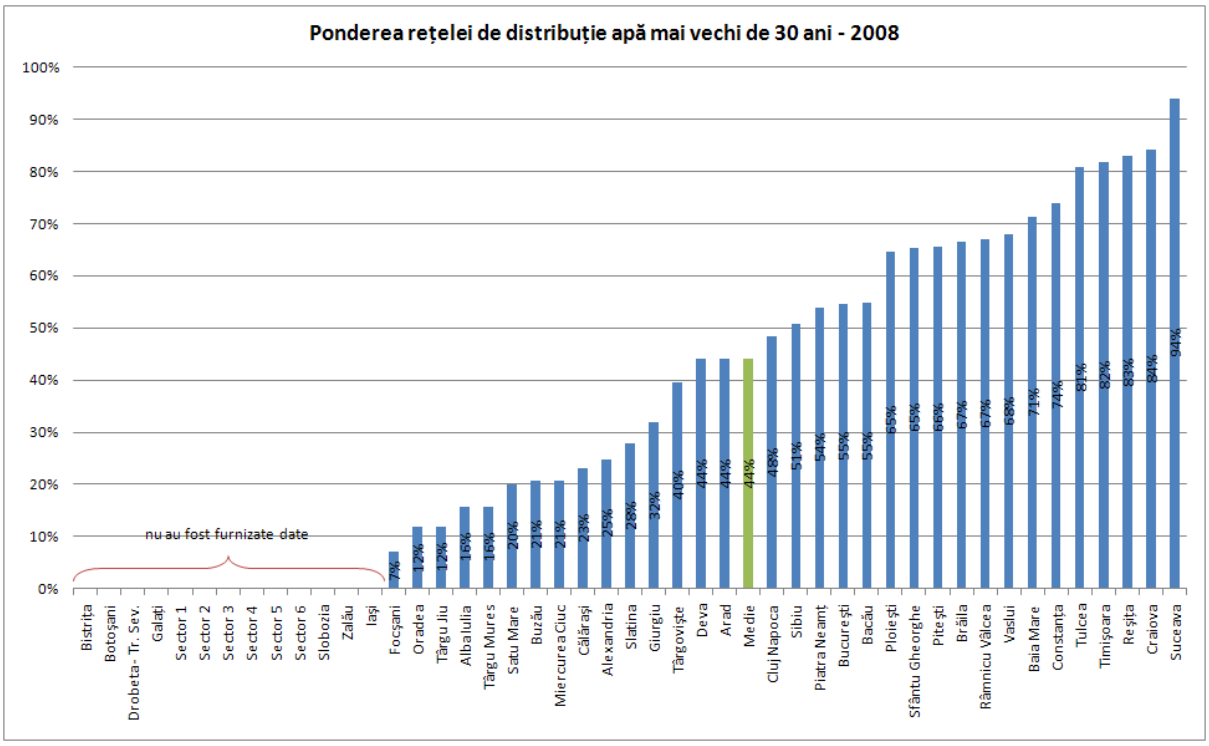
Anexa 2



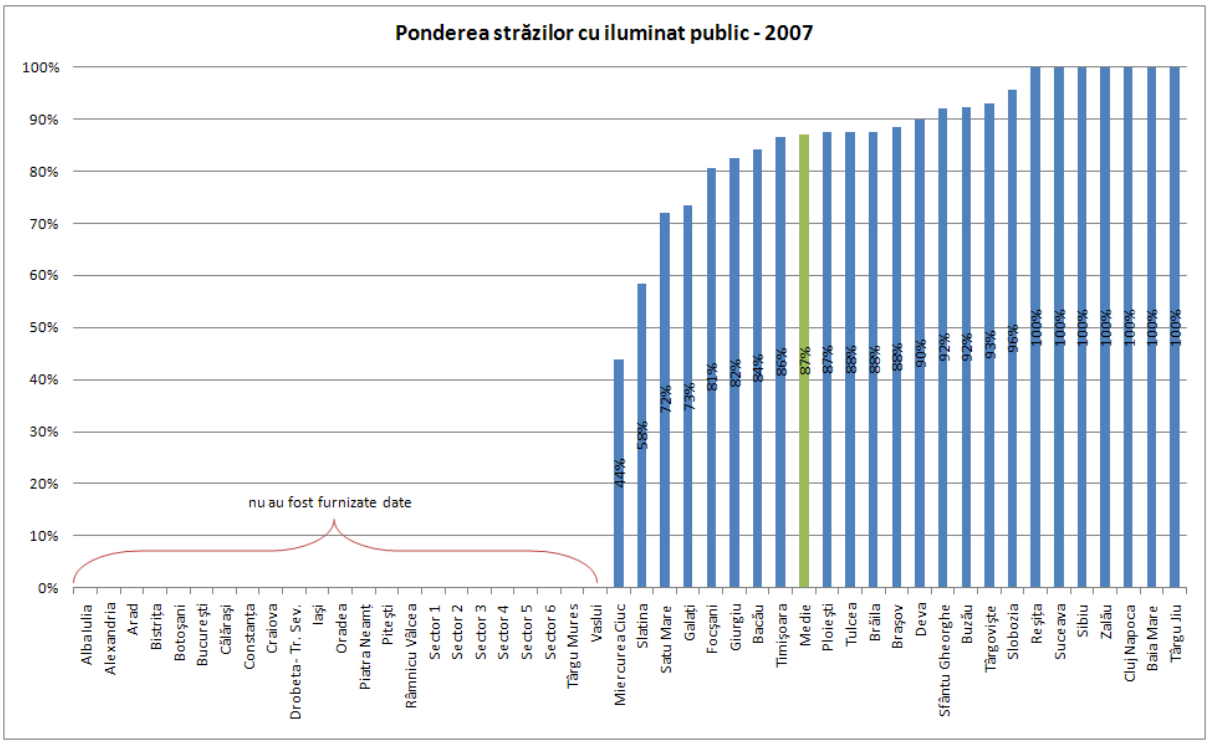
Anexa 3



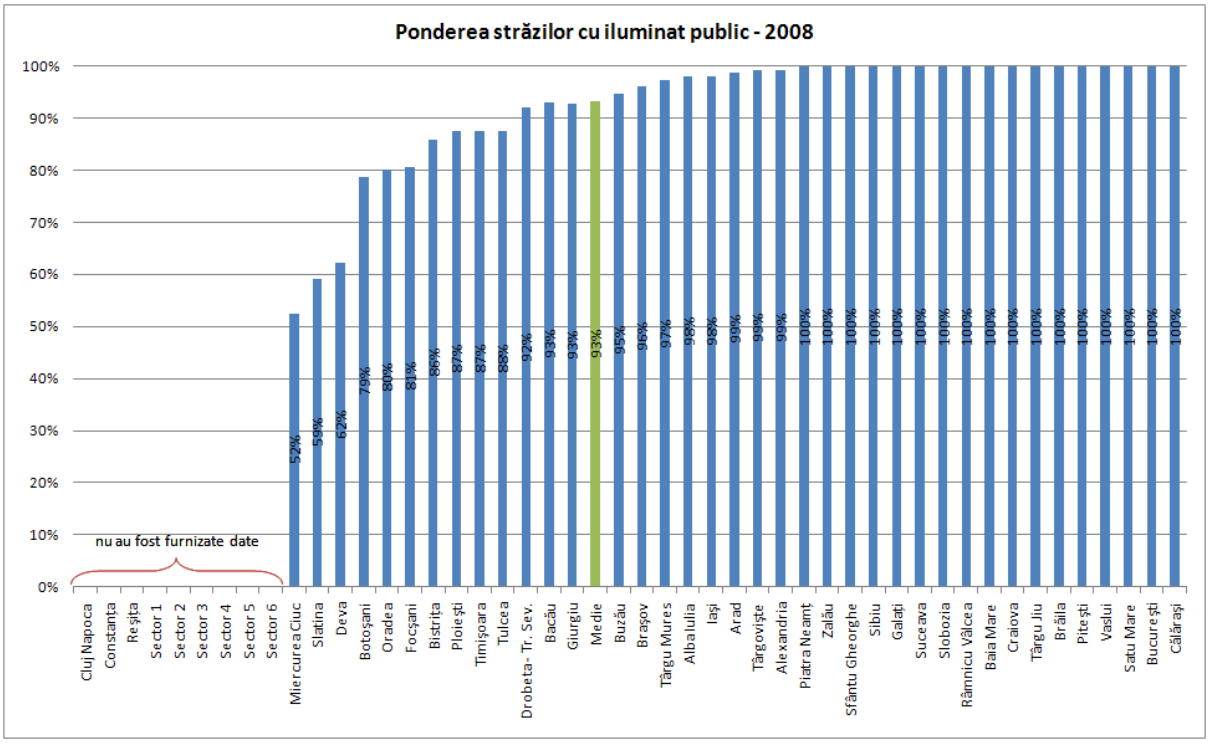
Anexa 4



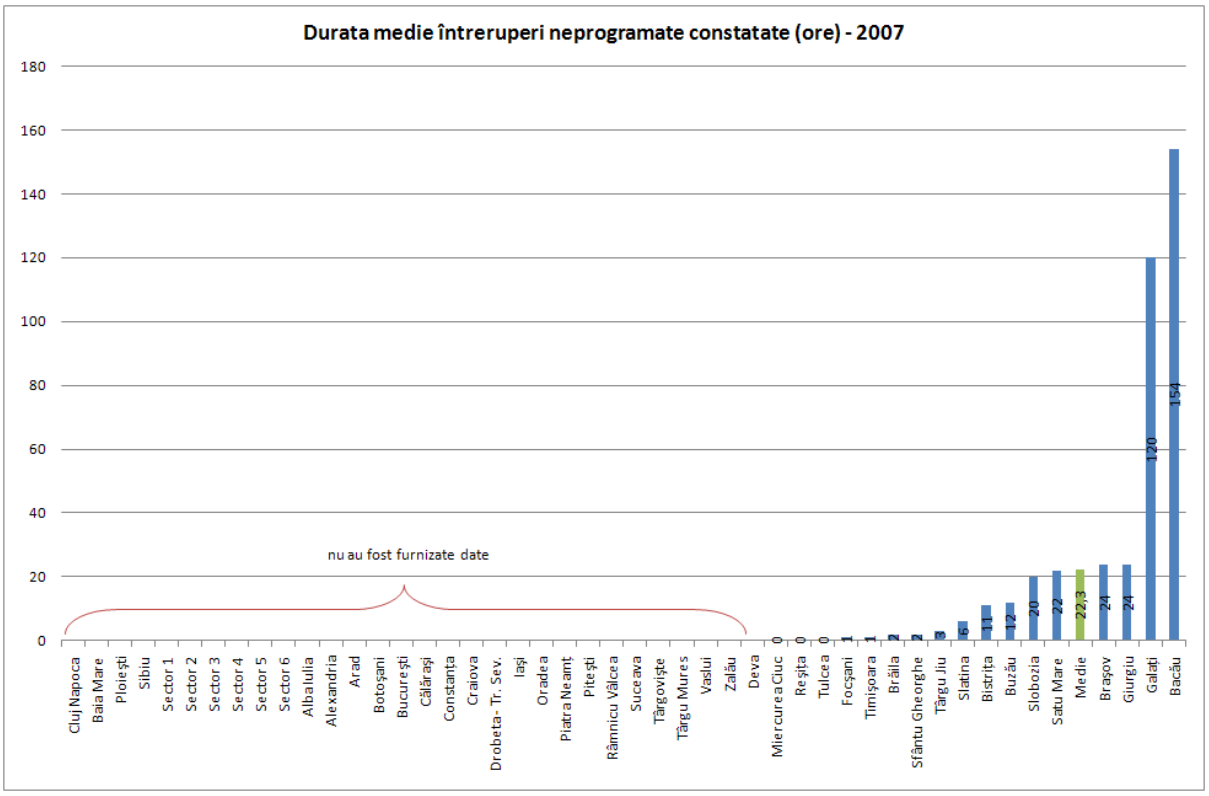
Anexa 5



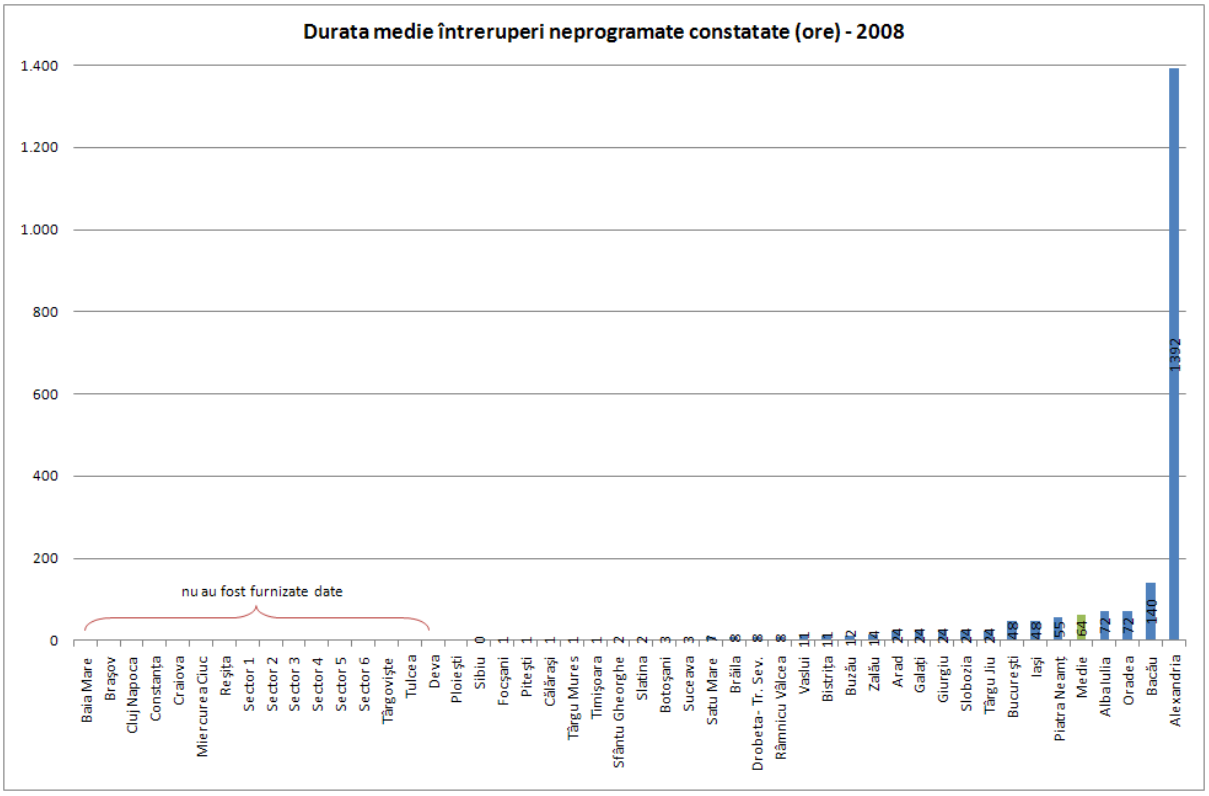
Anexa 6



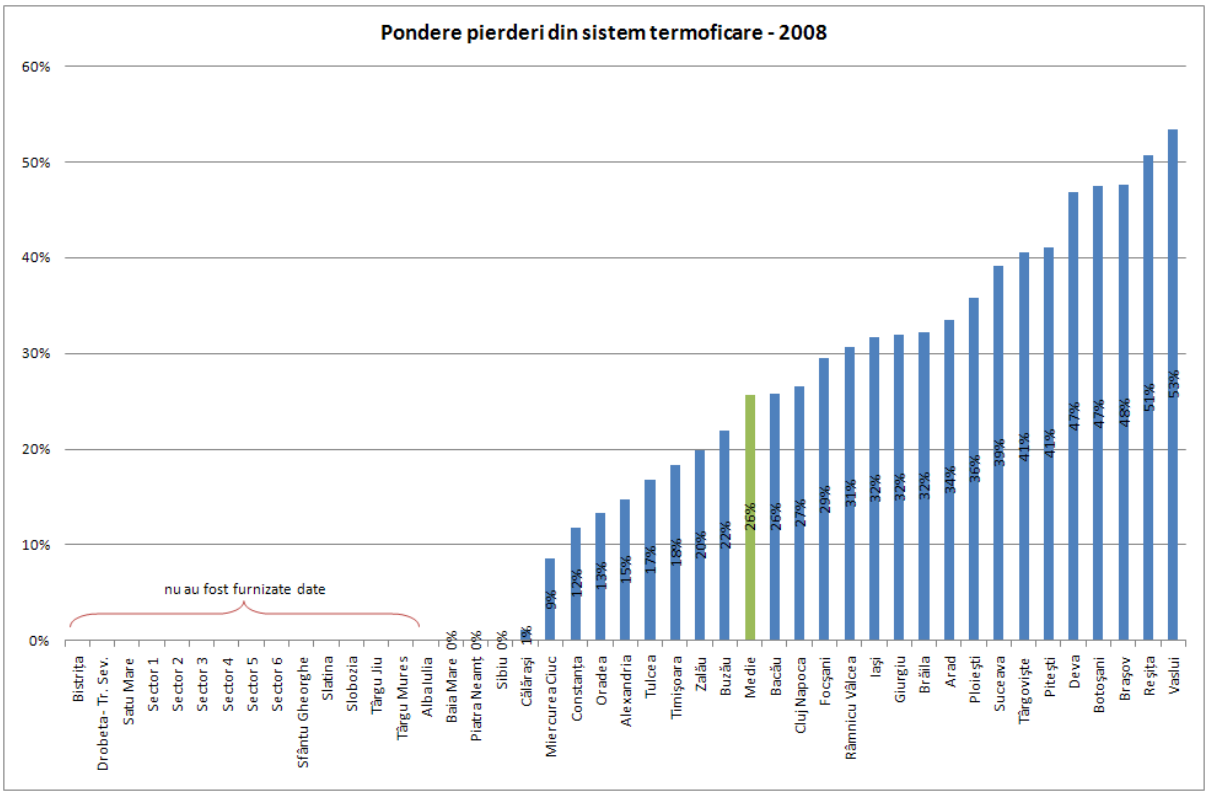
Anexa 7



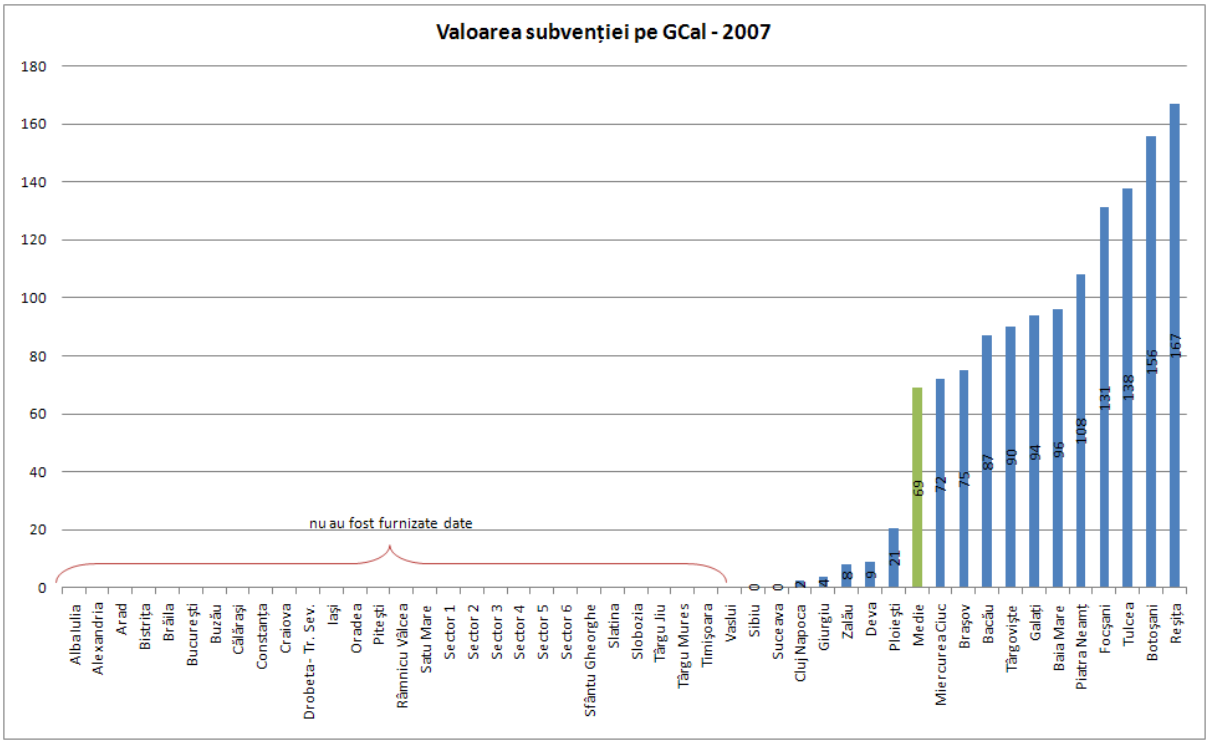
Anexa 8



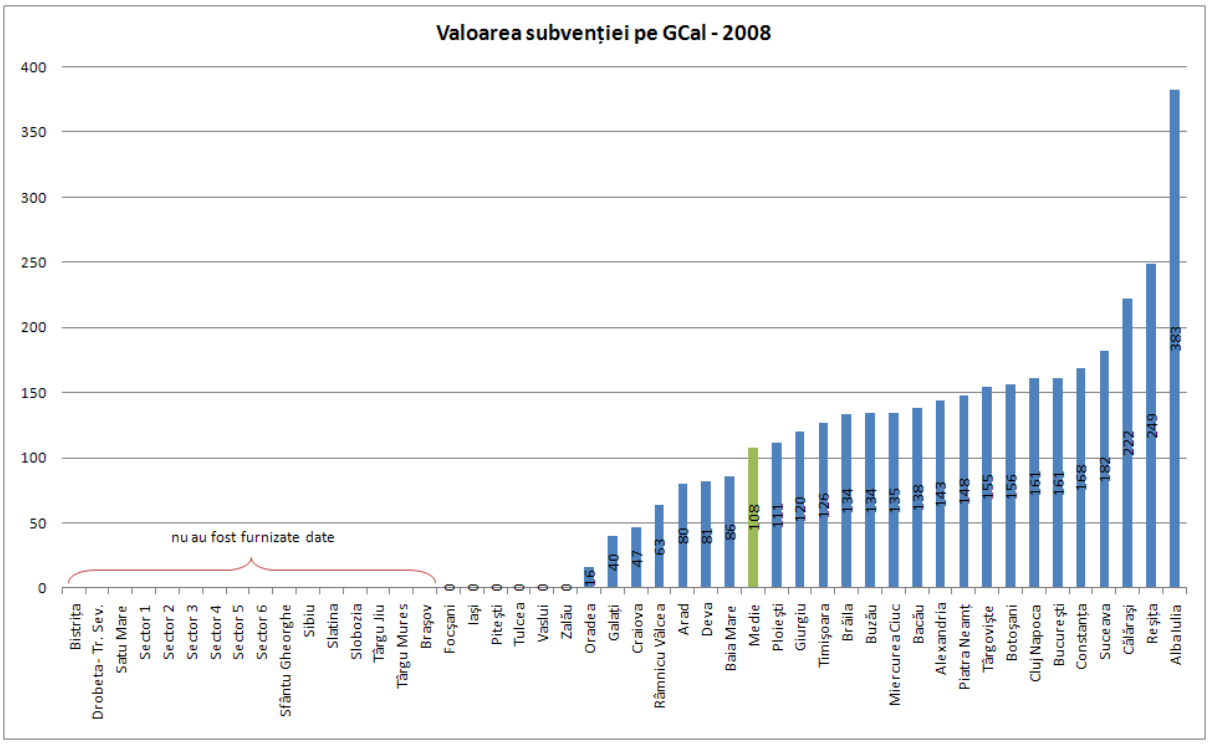
Anexa 9



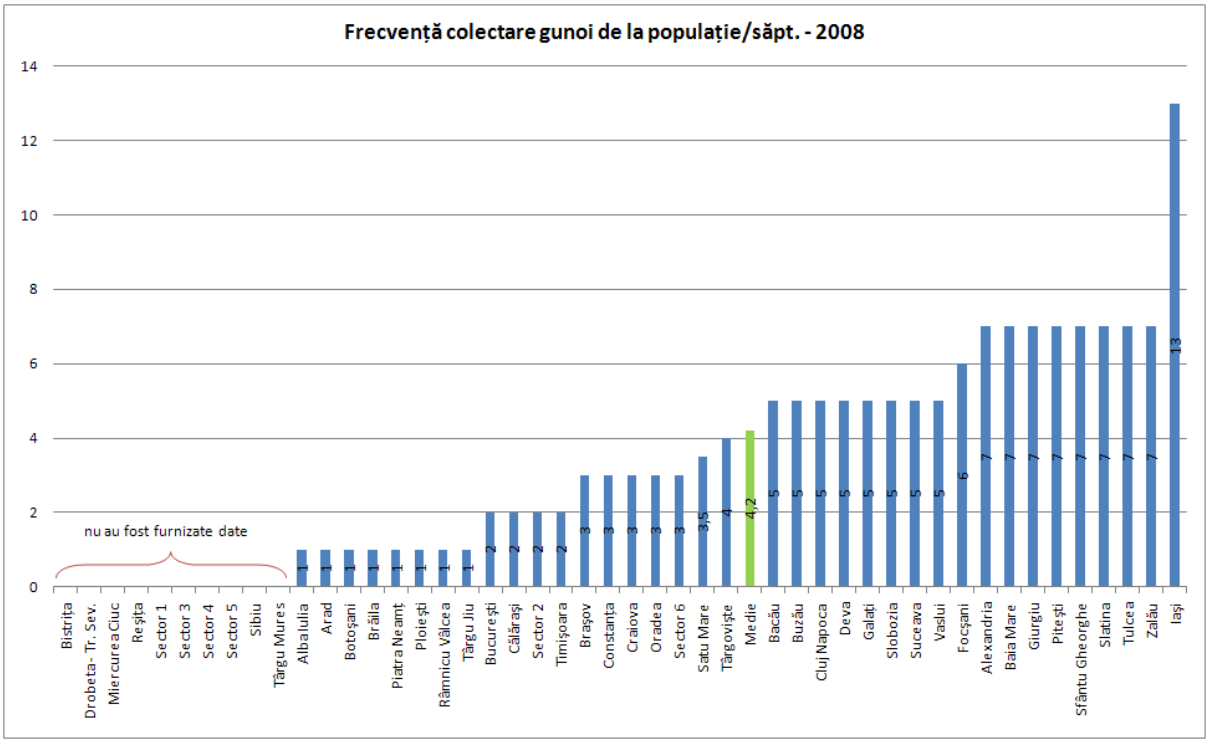
Anexa 10



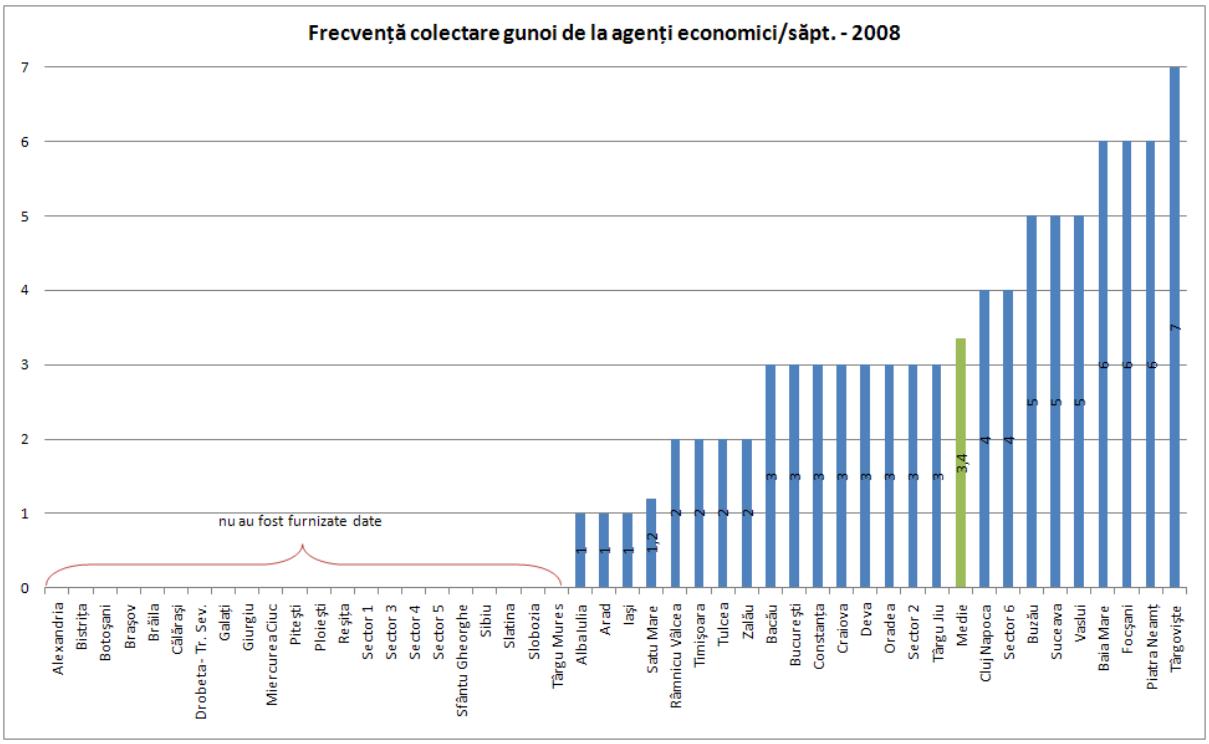
Anexa 11



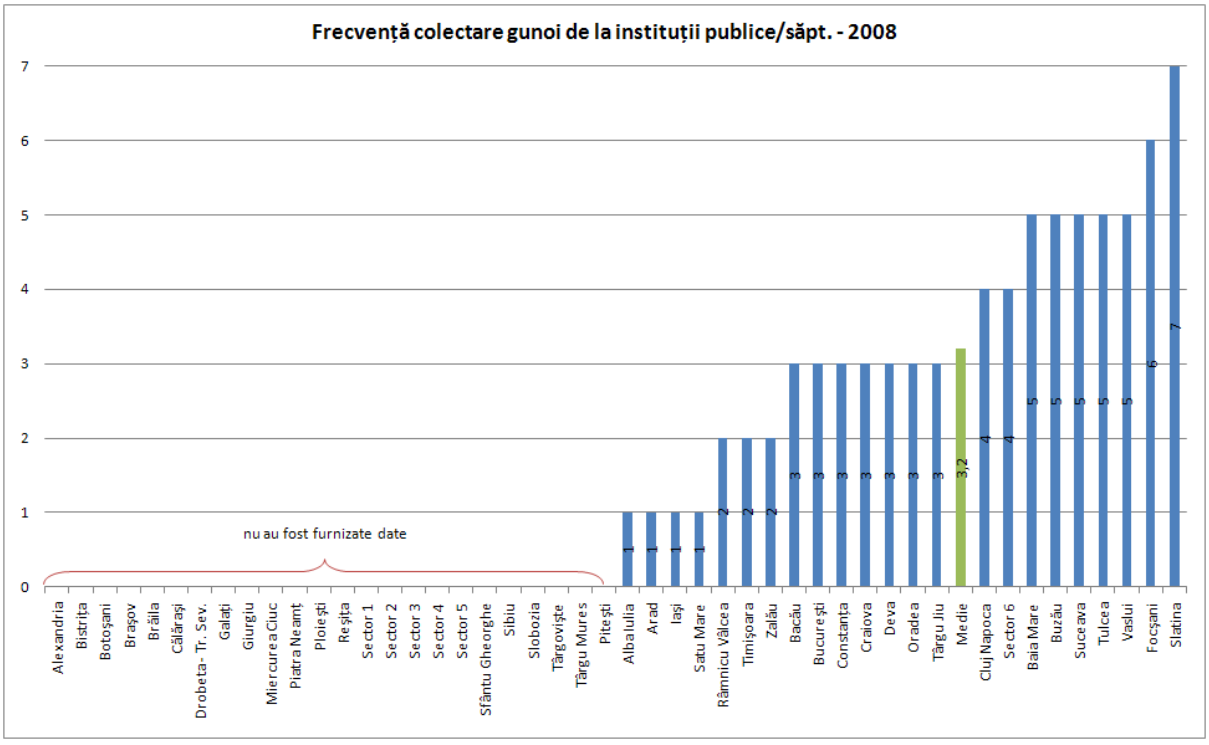
Anexa 12



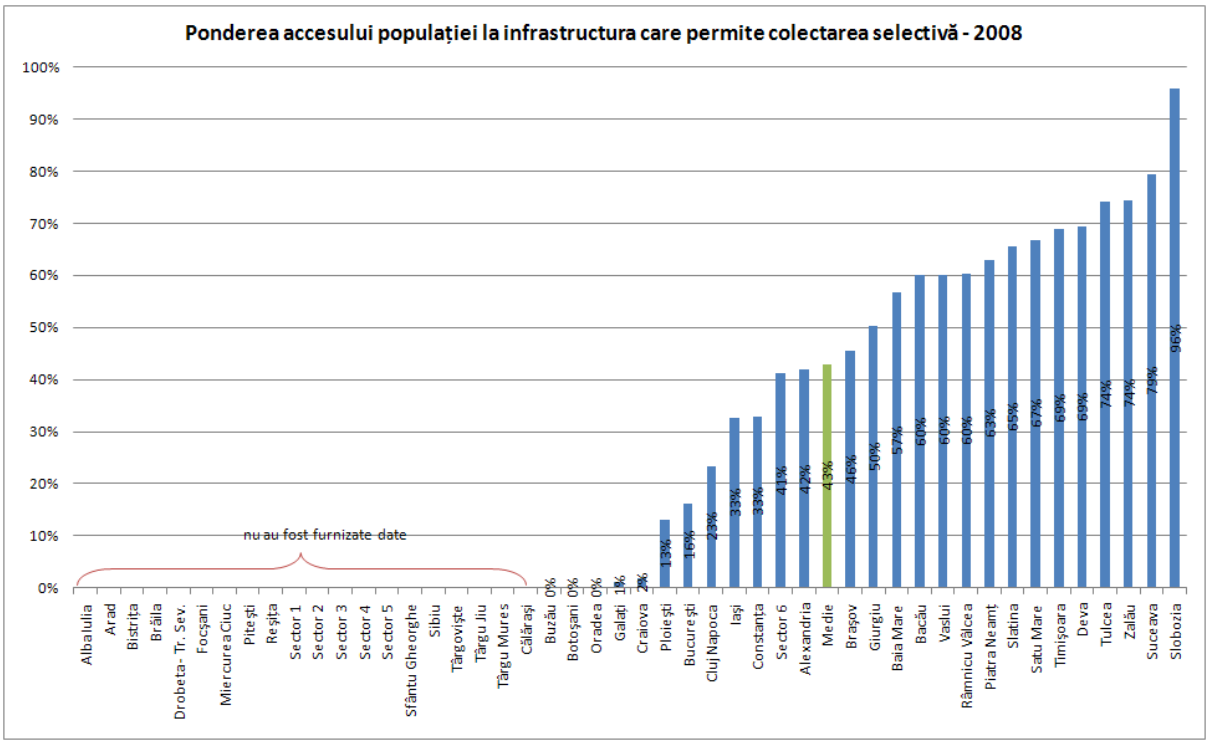
Anexa 13



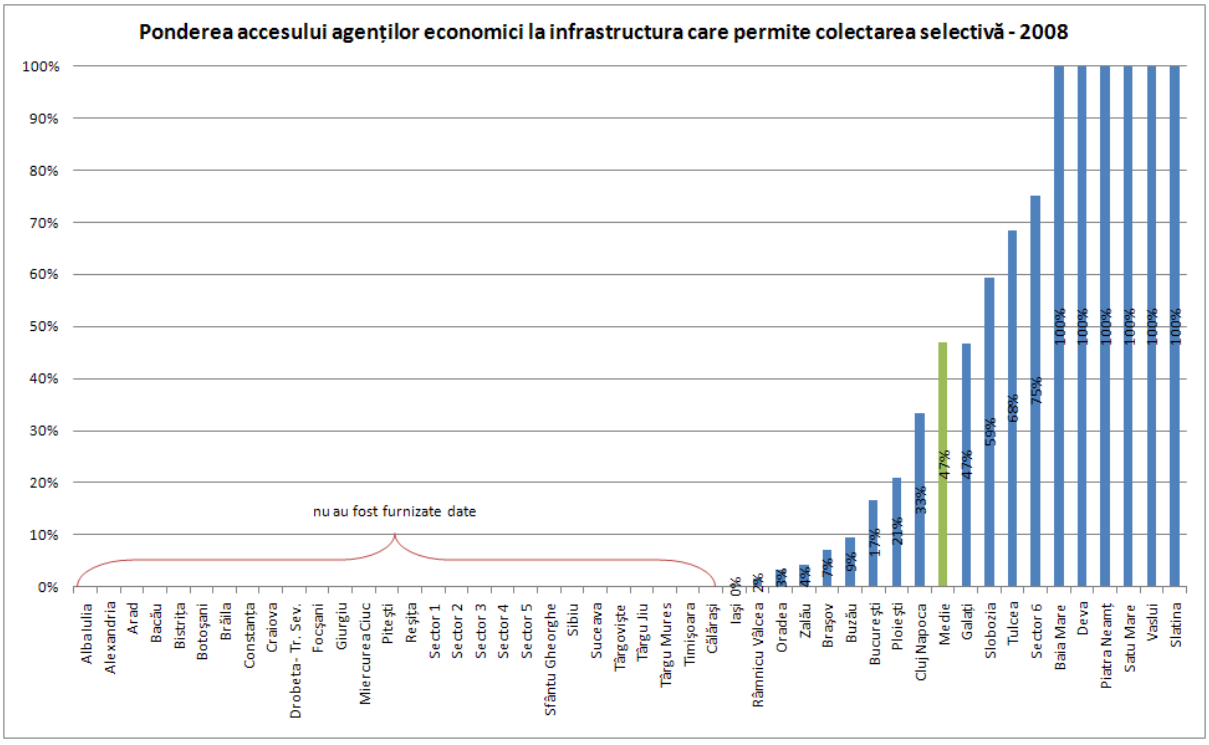
Anexa 14



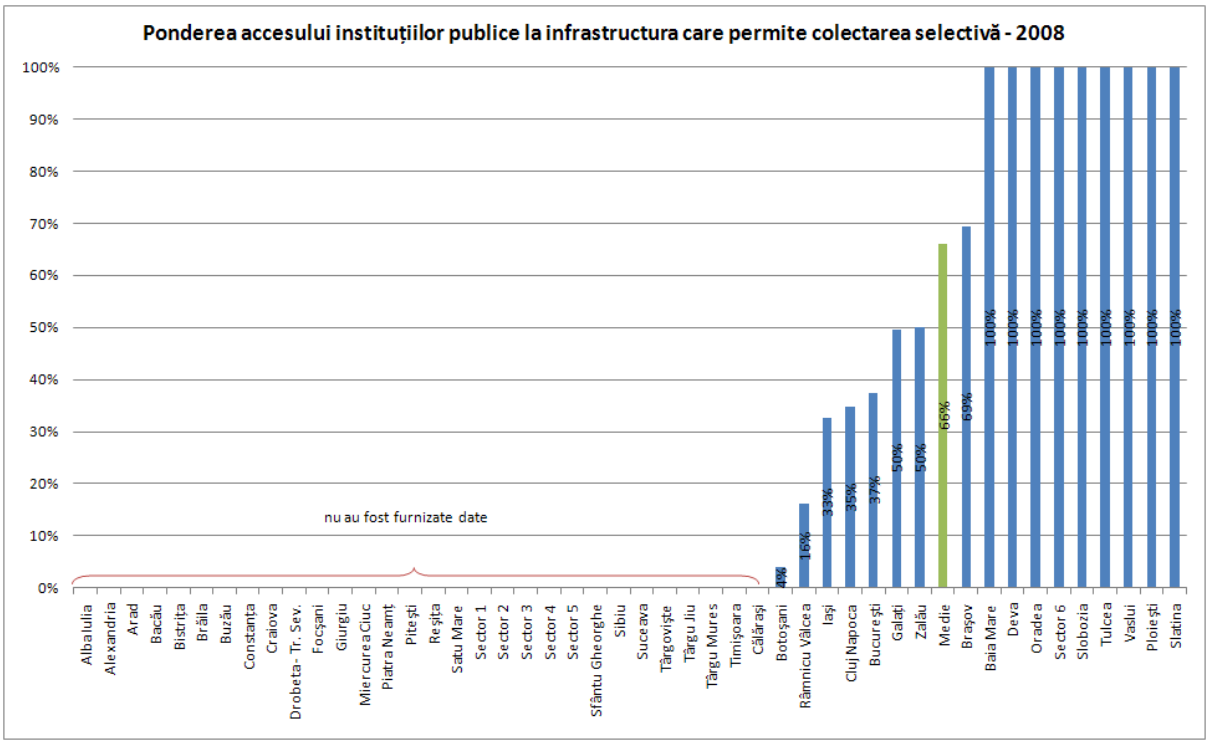
Anexa 15



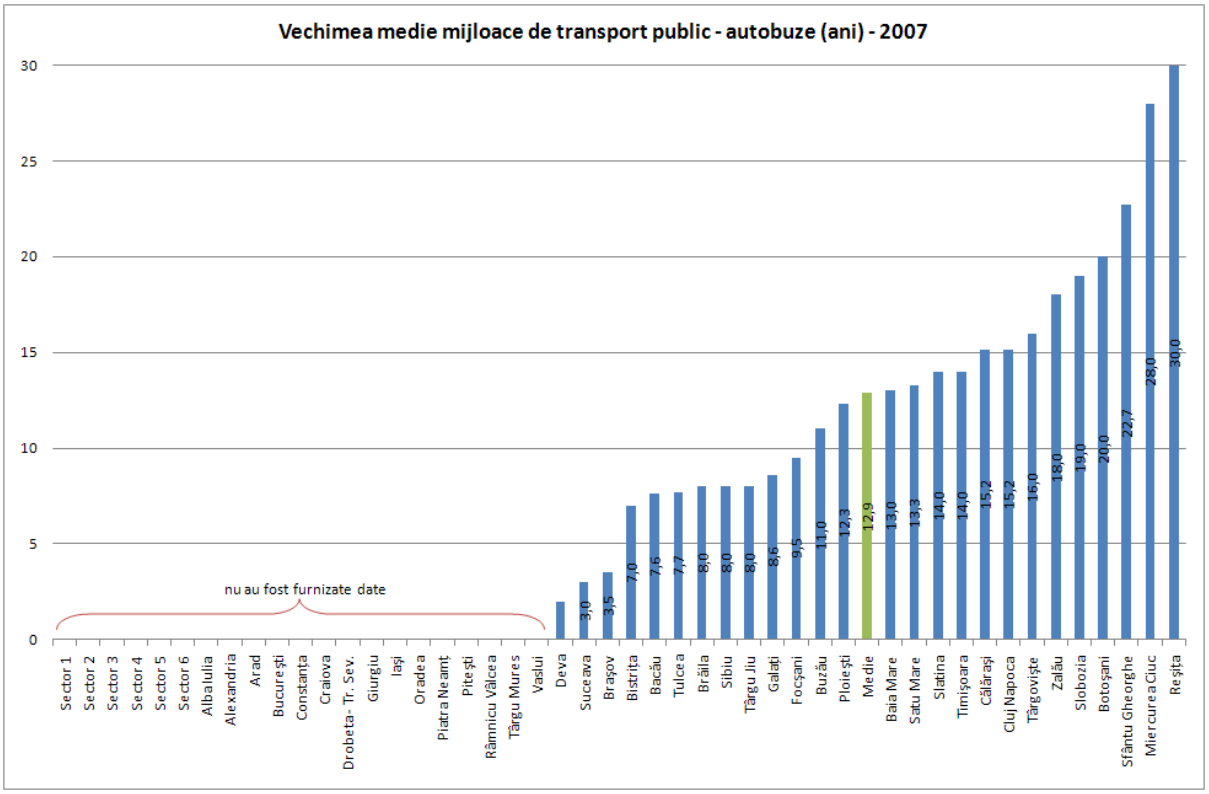
Anexa 16



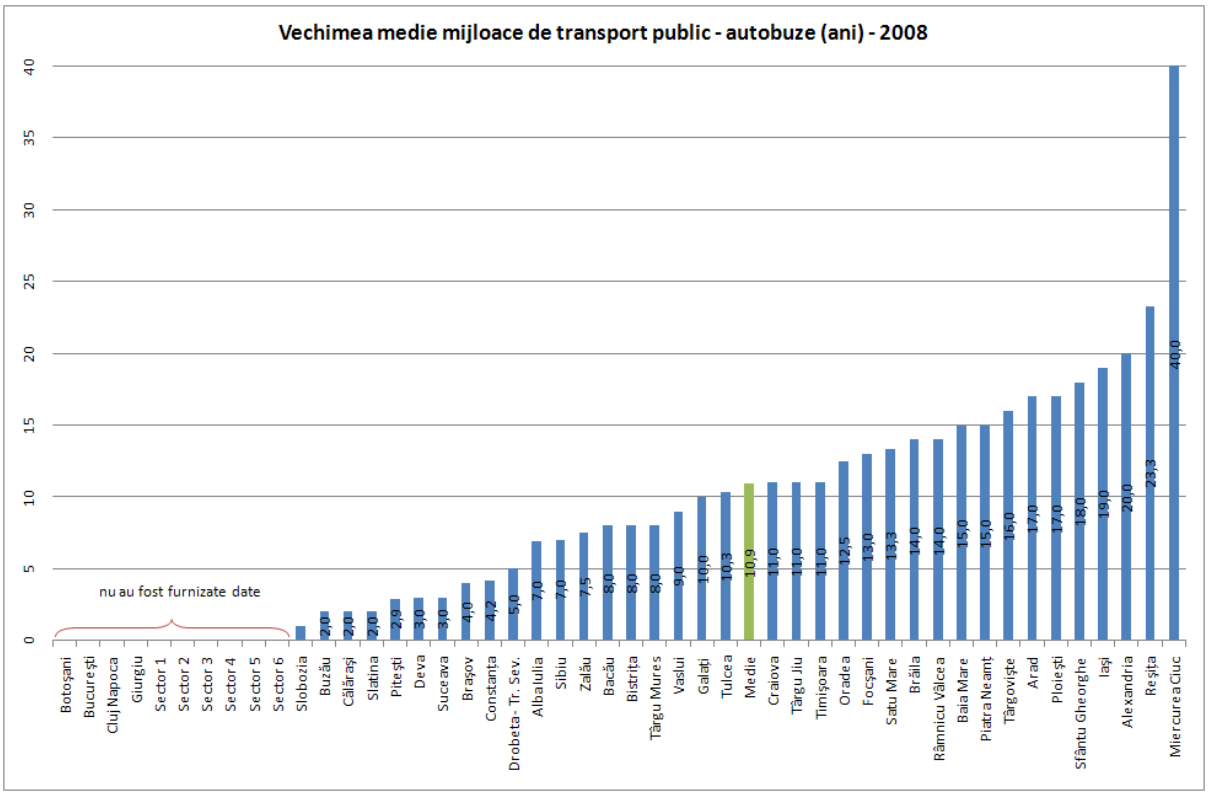
Anexa 17



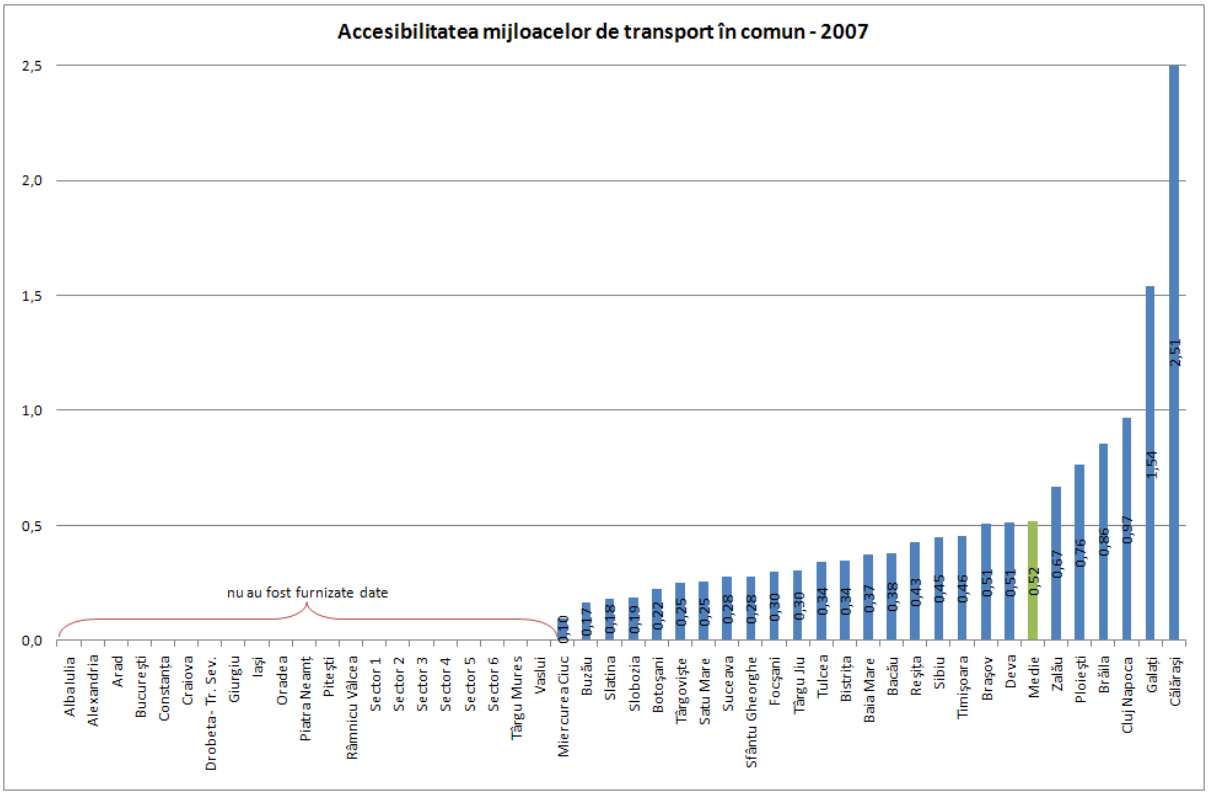
Anexa 18



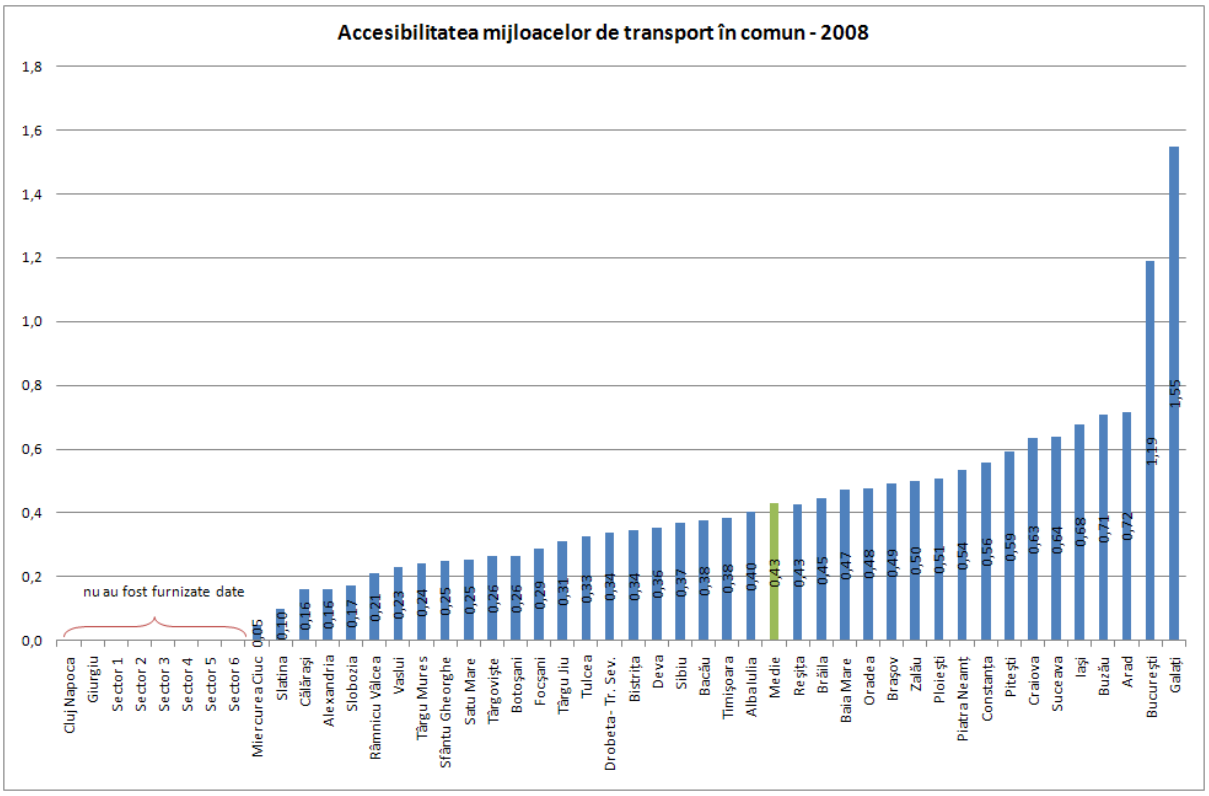
Anexa 19



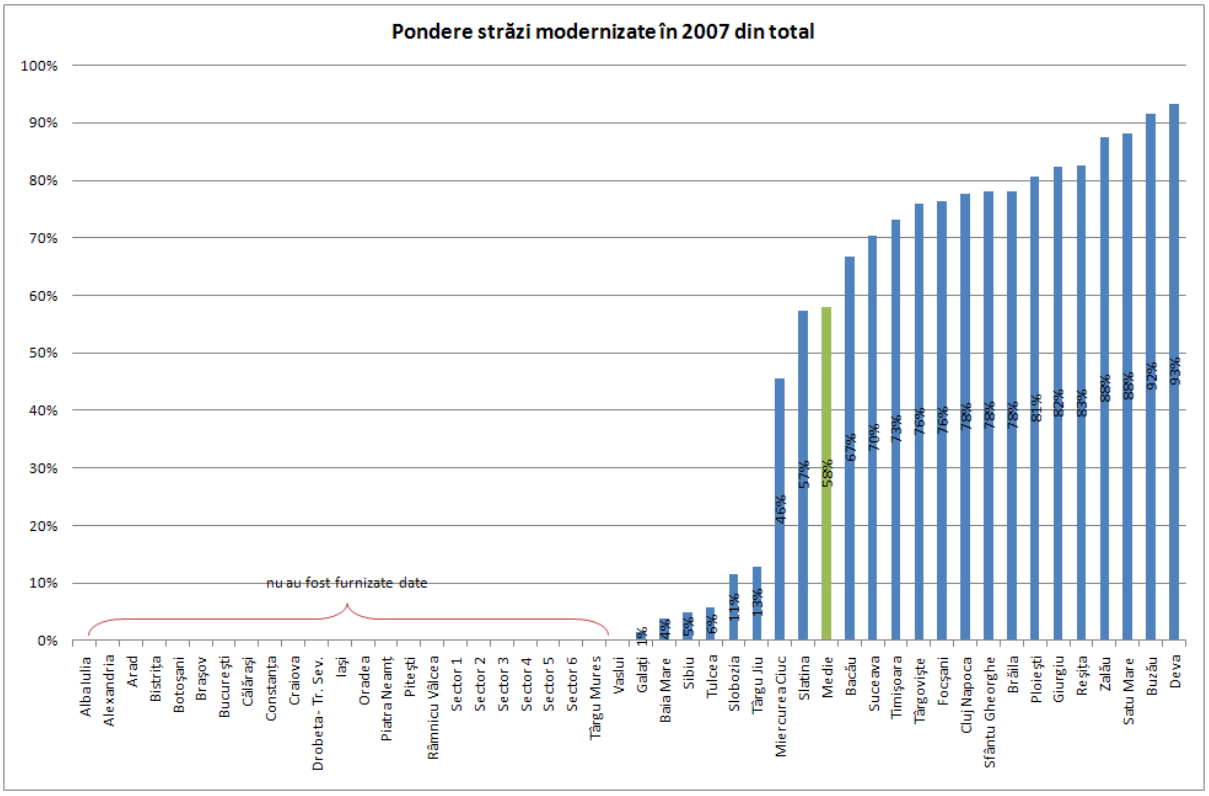
Anexa 20



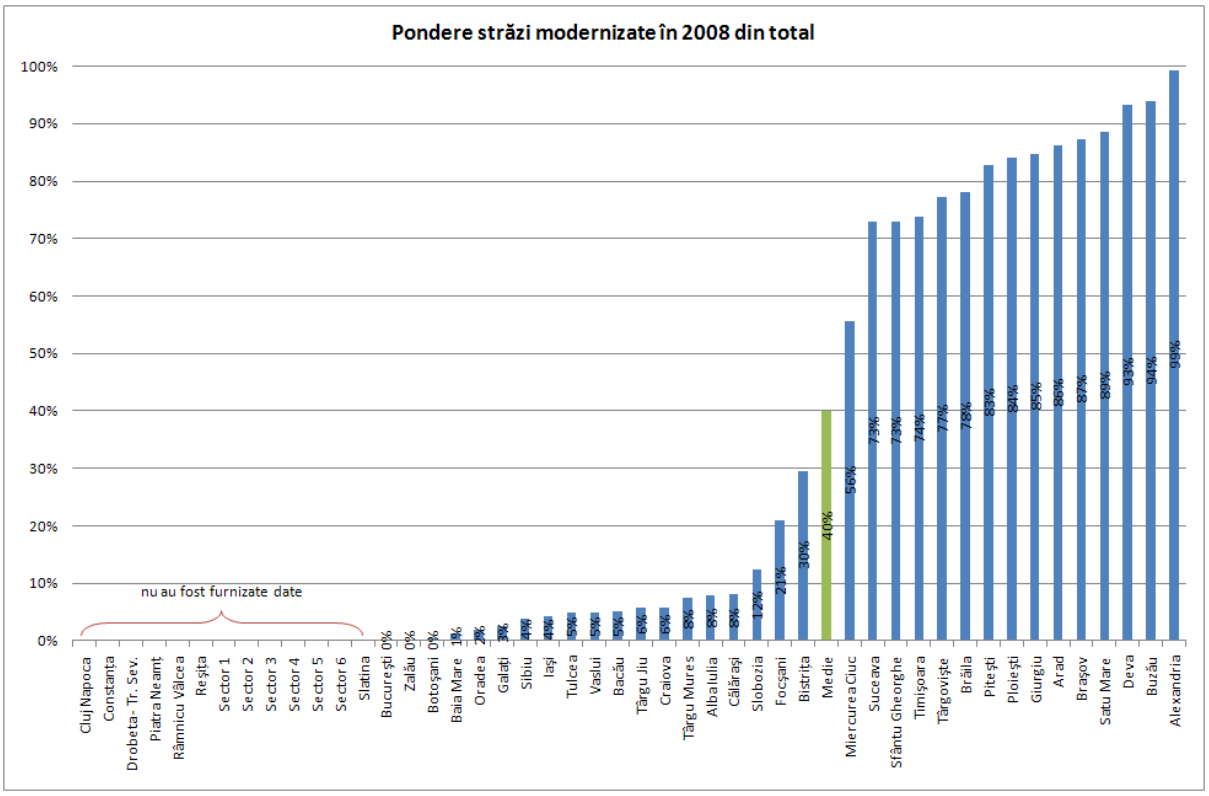
Anexa 21



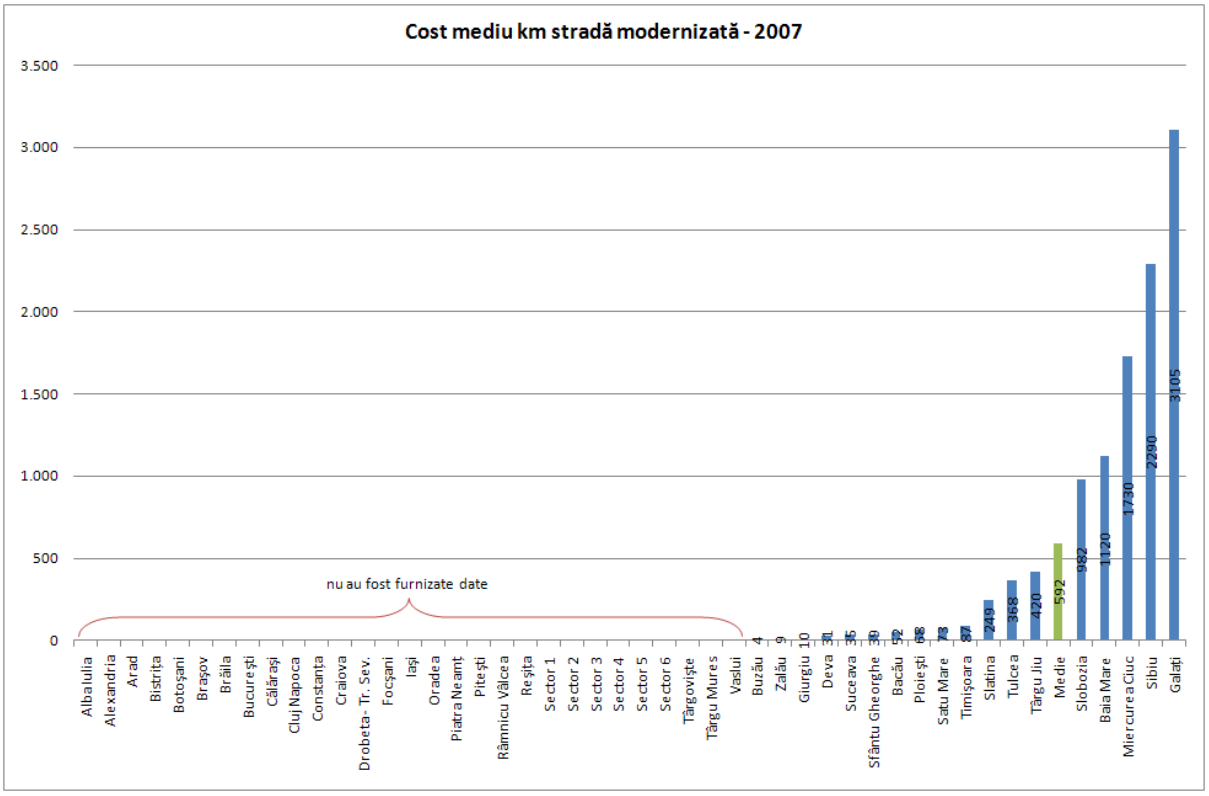
Anexa 22



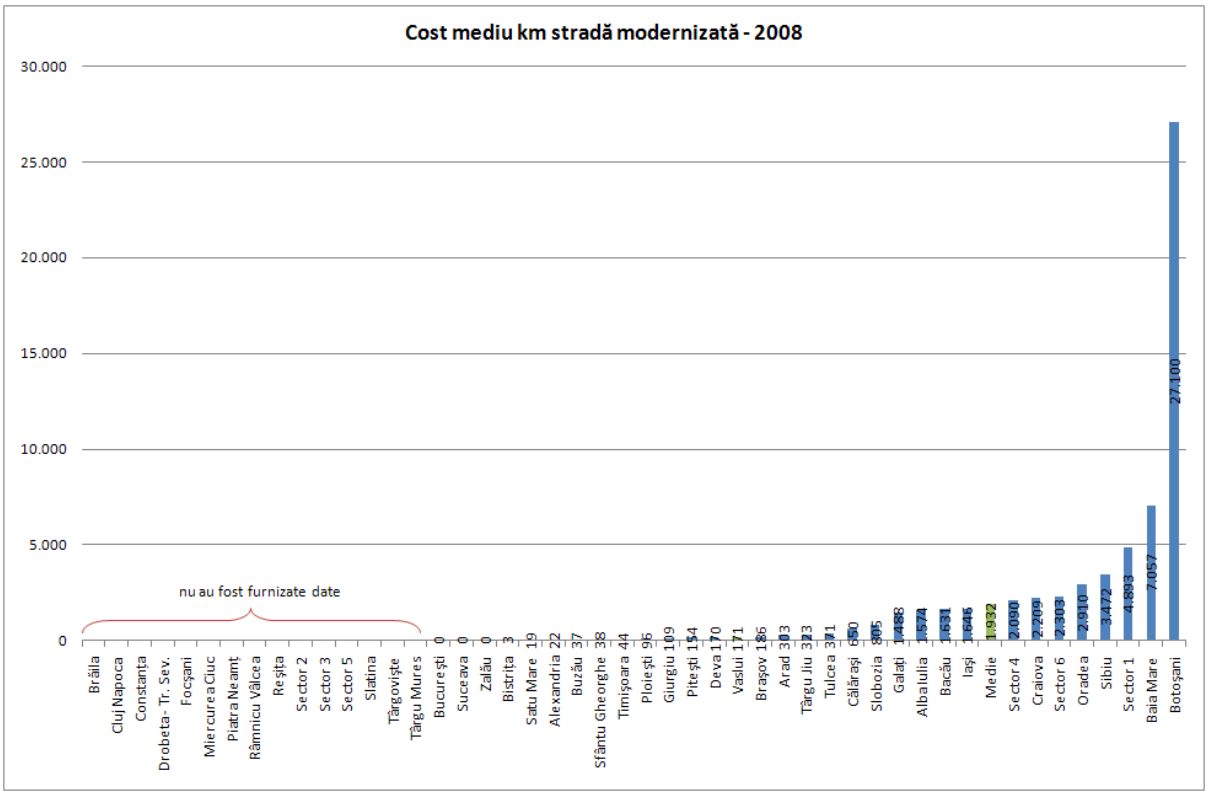
Anexa 23



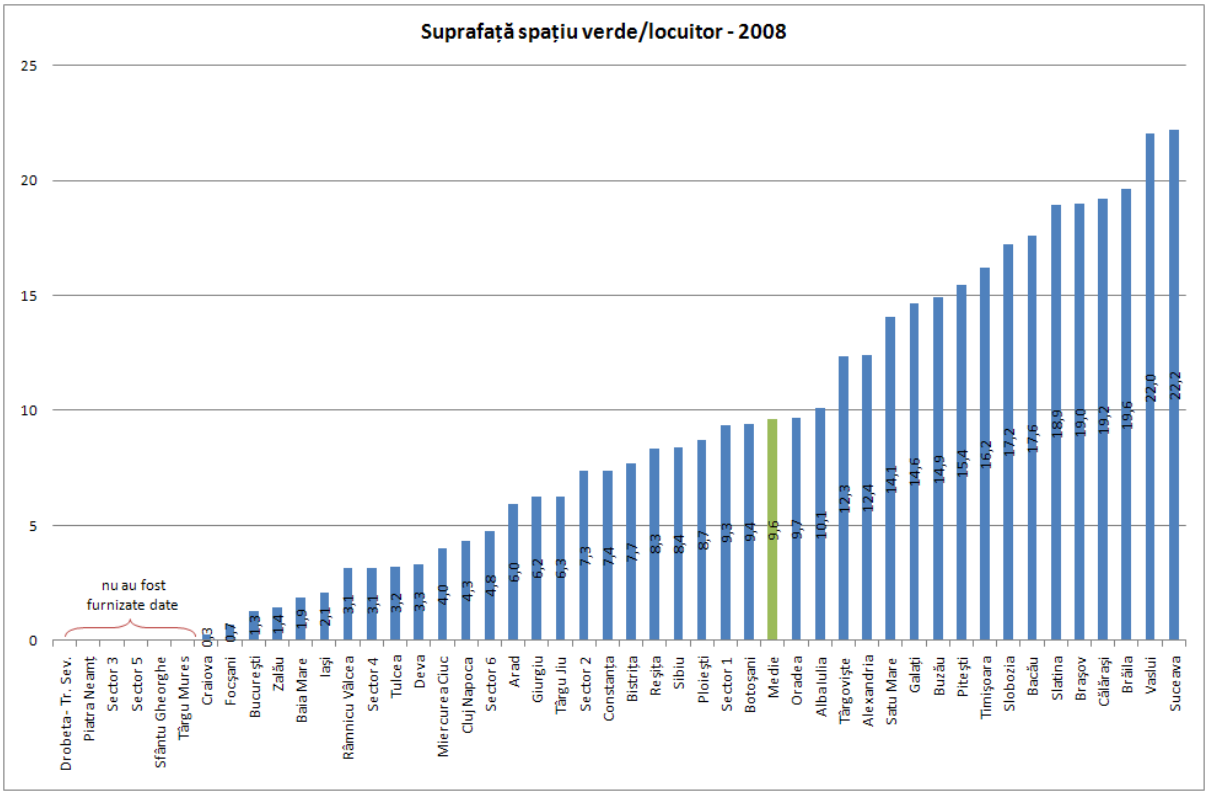
Anexa 24



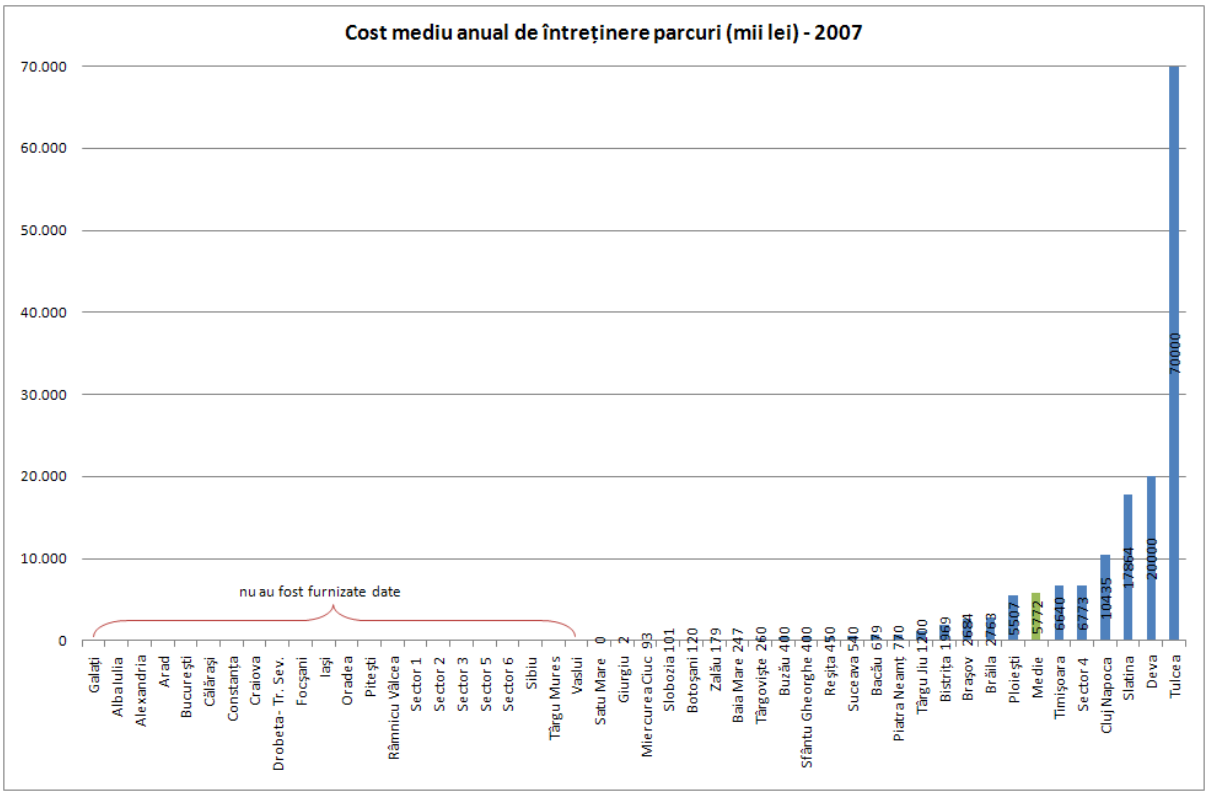
Anexa 25



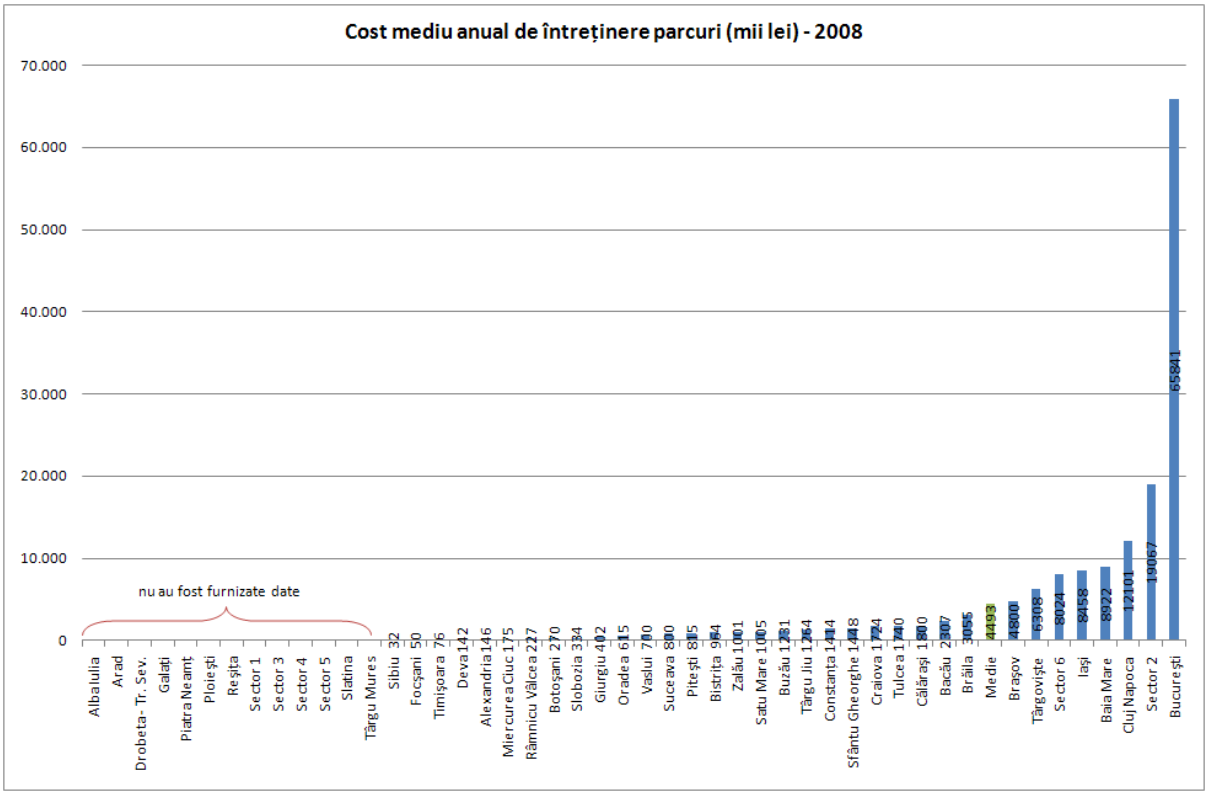
Anexa 26



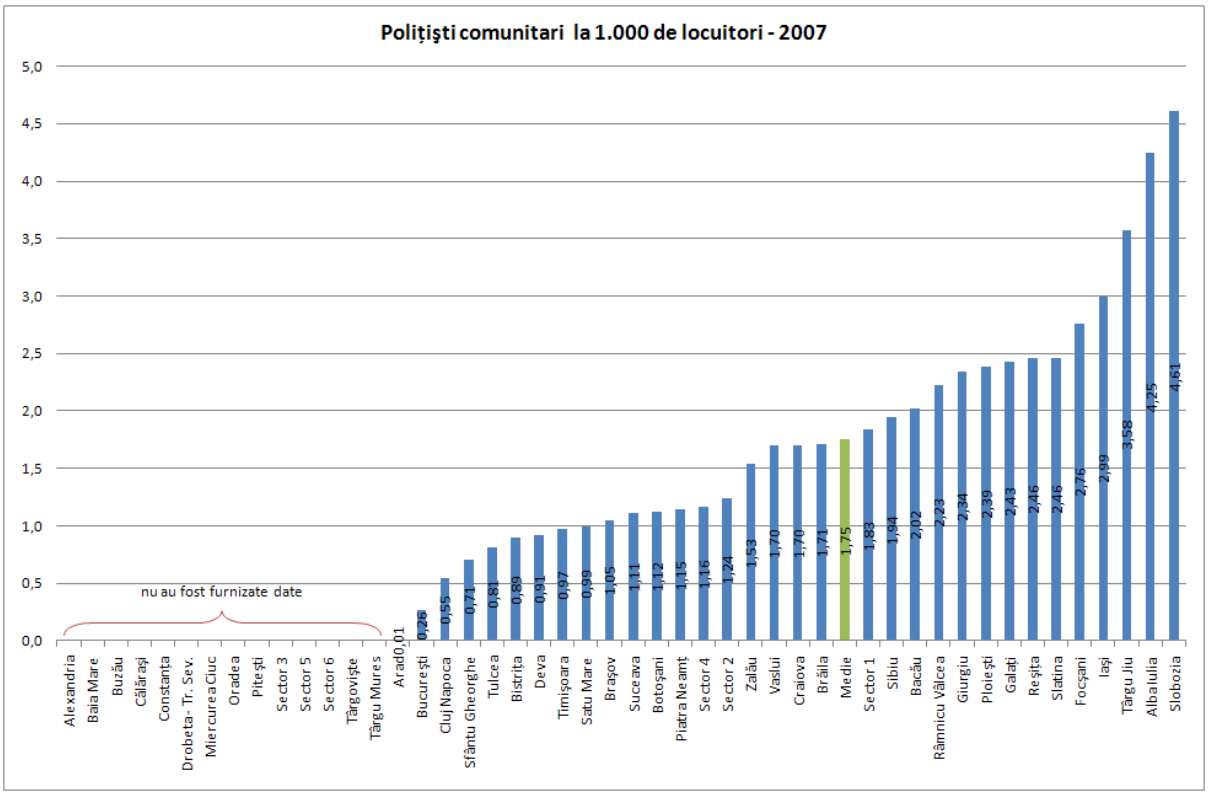
Anexa 27



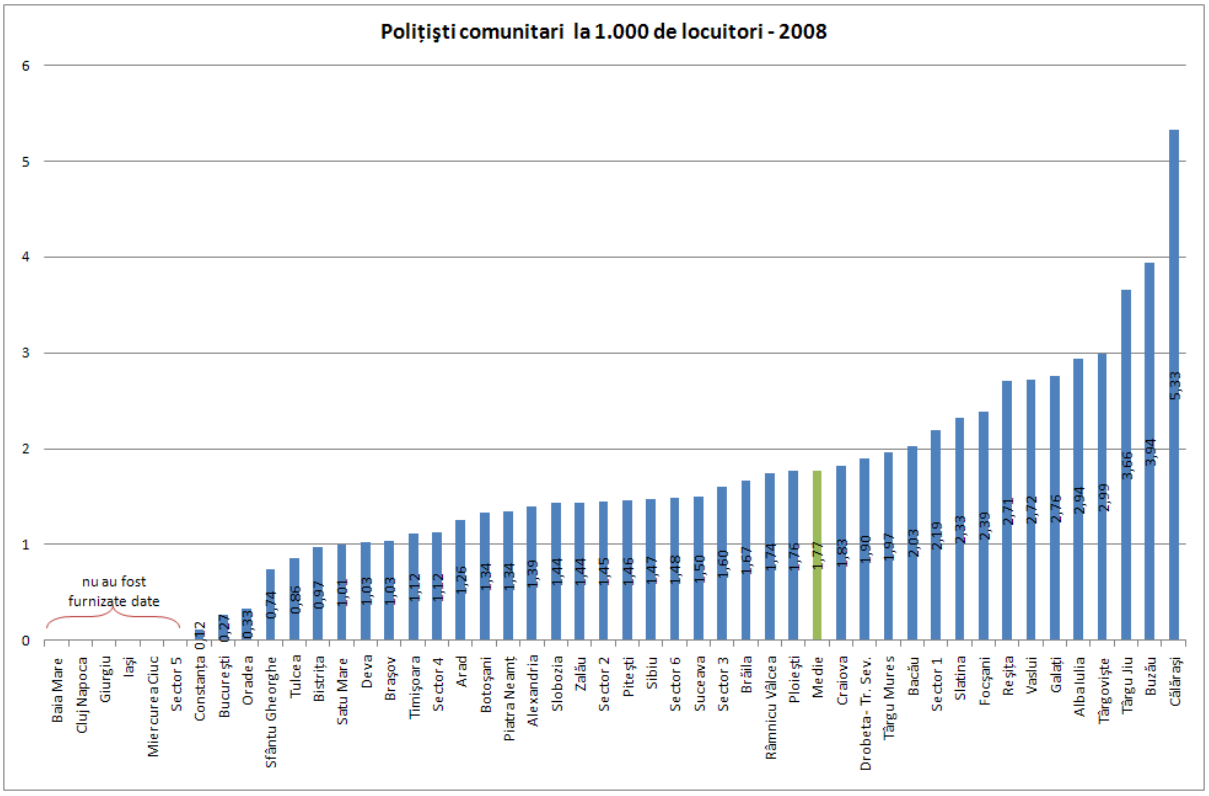
Anexa 28



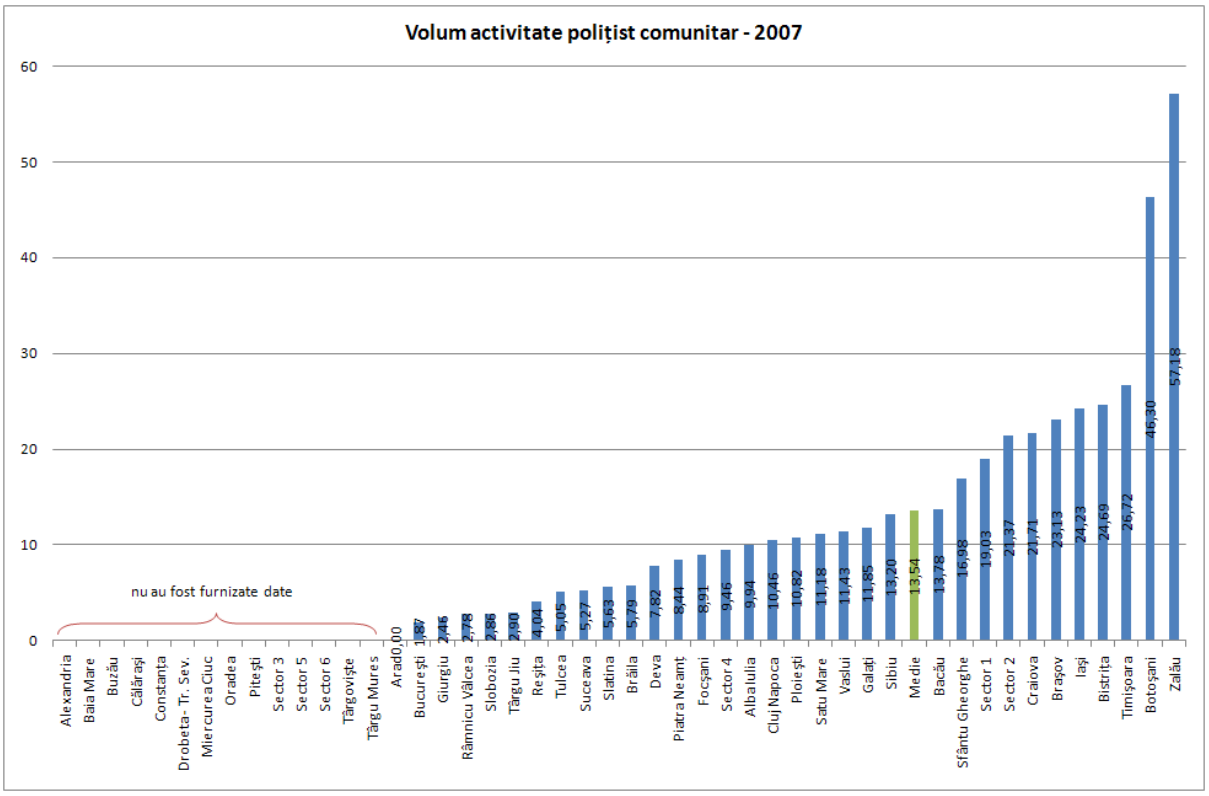
Anexa 29



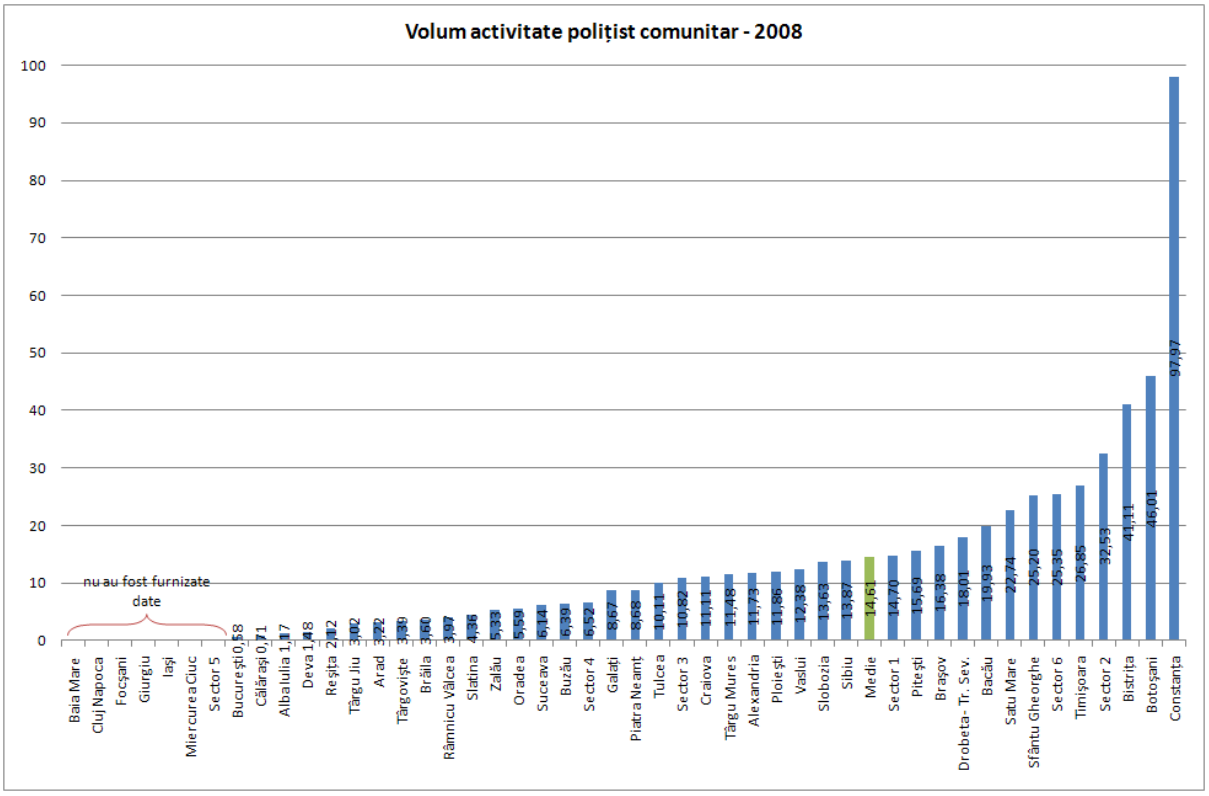
Anexa 30



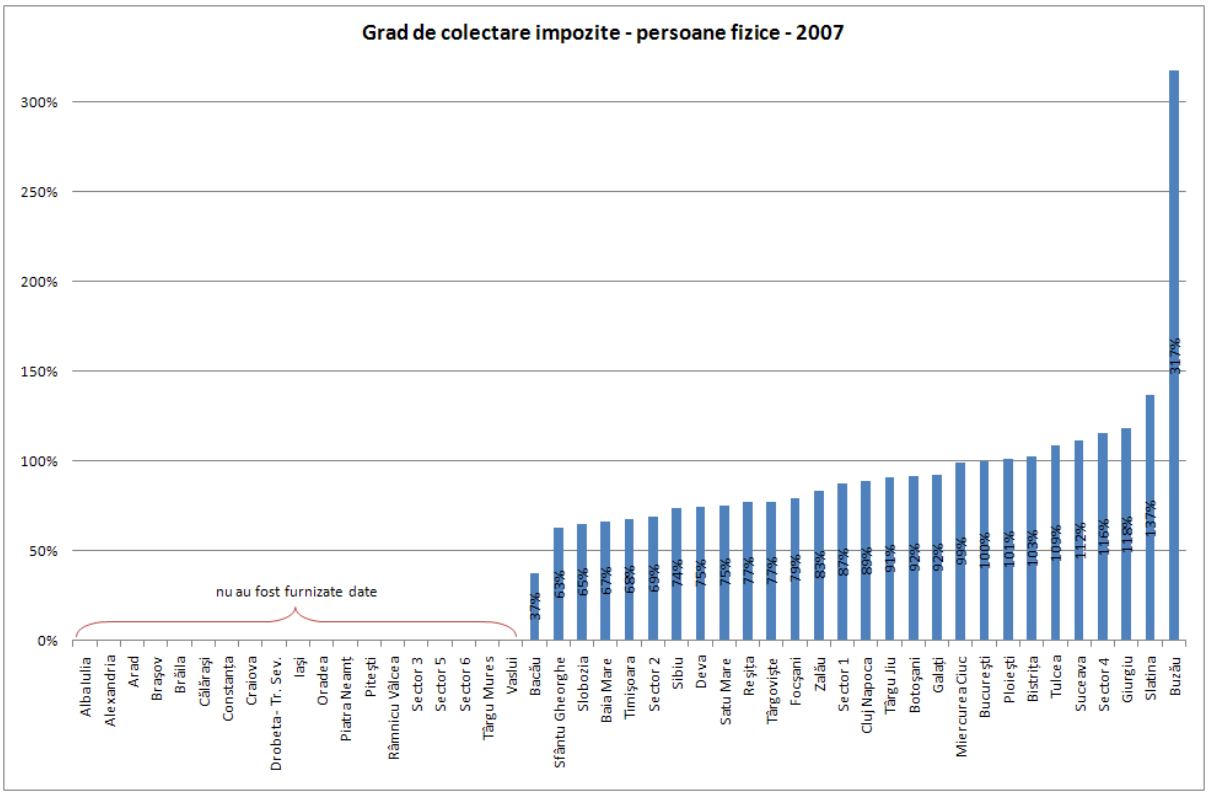
Anexa 31



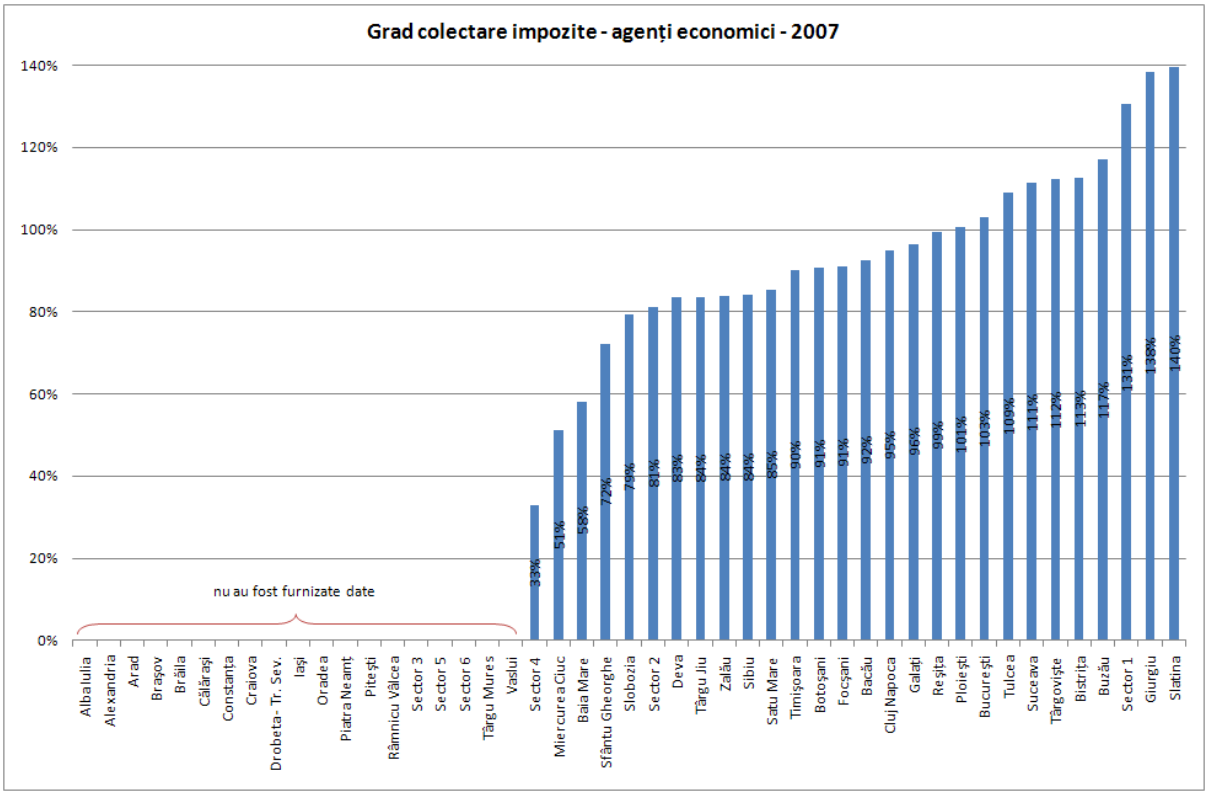
Anexa 32



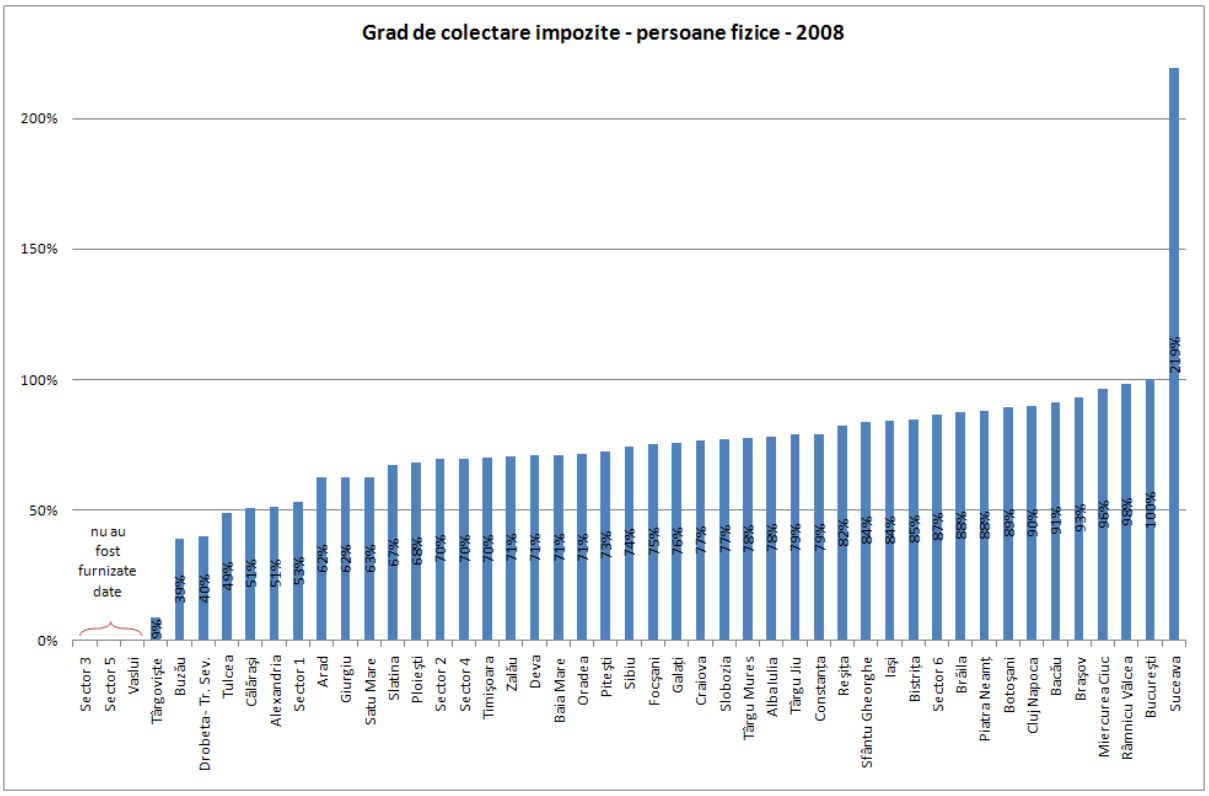
Anexa 33



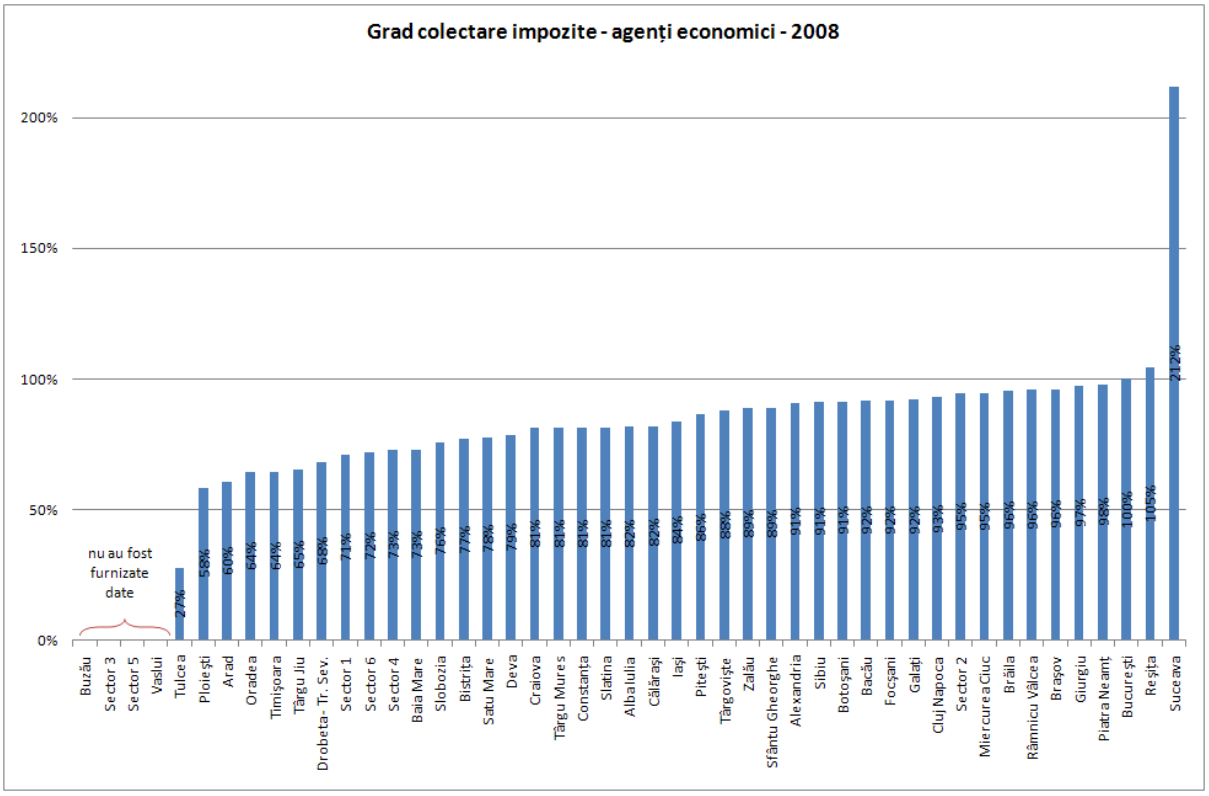
Anexa 34



Anexa 35



Anexa 36



Editor: Institutul pentru Politici Publice
Octombrie 2009

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Mecanismului Financiar SEE

Proiect finanțat de Guvernele Islandei, Principatul Liechtenstein şi Norvegiei prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European.